



SVERIGES LANTBRUKSUNIVERSITET

INSTITUTIONEN FÖR STAD OCH LAND ENHETEN FÖR LANDSKAPSPLANERING ULTUNA

REGIONAL UTVECKLINGSPLANERING OCH GRÖNSTRUKTUR

EN STUDIE AV DE GRÖNA KILARNA I STOCKHOLMS LÄN

EXAMENSARBETE I LANDSKAPSPLANERING OM 20 POÄNG AV AMANDA PALMSTIERNA

Amanda Palmstierna

REGIONAL UTVECKLINGSPLANERING OCH GRÖNSTRUKTUR
EN STUDIE AV DE GRÖNA KILARNA I STOCKHOLMS LÄN

REGIONAL DEVELOPMENT PLANNING AND GREEN STRUCTURE
A STUDY OF THE GREEN WEDGES IN THE COUNTY OF STOCKHOLM

Examensarbete i landskapsplanering 20 poäng
Uppsala 2006-04-26

Handledare: Kerstin Nordin
Examinatorer: Kristina Nilsson och Sylvia Dovlén

Institutionen för stad och land, enheten för landskapsplanering,
Sveriges lantbruksuniversitet, Ultuna

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING / ABSTRACT	7
FÖRORD	11
1. INLEDNING.....	13
2. REGIONAL UTVECKLINGSPLANERING	29
3. STUDIENS GENOMFÖRANDE	39
4. PRESENTATION OCH ANALYS AV MATERIAL	61
5. SLUTSATSER OCH DISKUSSION	81
KÄLLOR	93
BILAGA, FRÅGEFORMULÄR.....	101

Syftet med studien är att analysera vilken roll regional utvecklingsplanering haft vad gäller att främja ett regionalt perspektiv på grönstruktur och att reflektera kring den regionala planeringens / utvecklingens framtida roll. Studien vänder sig framförallt till yrkesverksamma men även till studenter inom området regional planering, regional utveckling och samhällsplanering.

Tre frågor undersöks. 1) Vilket budskap har Stockholms läns landstings regionplaneorgan förmedlat vad gäller grönstruktur? 2) Har detta budskap bidragit till att generera en regional samsyn hos länets aktörer gällande regional grönstruktur? 3) Hänvisar aktörer i länet till den regionala samsynen vid diskussioner sammellan om den regionala grönstrukturens utveckling?

Undersökt material är skrifter från Regionplane- och trafikkontoret (RTK), Länsstyrelsen i Stockholms län och ett nätverk med ideella organisationer samt kommunala översiktsplaner, kompletterat av intervjuer med verksamma från de ovan nämnda organisationerna. **Två teoretiska perspektiv** användes vid analys av det empiriska materialet. Det ena belyser den makt regional utvecklingsplanering kan medföra då aktörer är oeniga och det andra då aktörerna är samstämmiga.

Resultatet från studien visar att RTK sedan mitten av nittiotalet kommunicerat att den regionala grönstrukturen består av de tio gröna kilarna Angarn-, Bogesunds-, Nacka-Värmdö-, Tyresta-, Hanveden-, Bornsjö-, Ekerö-, Görväln-, Järva- och Rösjökilen vilka geografiskt avgränsats i regionala kunskapsunderlag och i den regionala utvecklingsplanen. Detta budskap står att återfinna

SAMMANFATTNING

i skrifter och vid intervjuer hos majoriteten av de studerade aktörerna, vilka är centrala i arbetet med regional grönstruktur. Samtliga av de intervjuade ger även exempel på hur de hänvisat till RTK:s budskap vid diskussioner med andra organisationer i länet.

Dragna slutsatser är att den regionala utvecklingsplaneringen bidragit till att generera en regional samsyn, en gemensam målbild, kring länets regionala grönstruktur. Detta är påverkan som den regionala utvecklingsplaneringen medfört genom samstämmighet. Samsynen har även omsatts i handling då aktörer hänvisat till målbilden vid diskussioner sinsemellan. Detta är påverkan som aktörer kan utöva vid oenighet.

Till sist. Ur ett regionalt perspektiv kan en regional samsyn kring grönstruktur medföra en gemensam plattform för aktörer att mötas på, vilket kan underlätta avvägningar mellan grönstruktur och andra intressen. Ur individens perspektiv kan regionala kunskapsunderlag vid en genomförandesituation vara till stöd vid argumentation om avvägningar mellan olika dimensioner.

I Stockholmsregionen och Skåne bedrivs idag regional planering / utveckling vad gäller grönstruktur, men det finns fler regionala organisationer som skulle kunna verka för ett regionalt perspektiv på grönstruktur framöver. Utöver länsstyrelserna finns såväl regionala självstyrelseorgan som kommunala samverkansorgan och informella regionala samarbeten. De senaste åren har den regionala nivån fått allt större uppmärksamhet vad gäller hållbar utveckling och naturvård i den nationella politiken, något som bådär gott inför framtiden.

The aim of the thesis is to analyze the role of regional development planning concerning a regional perspective of green structure and to reflect on its future role. The target group of the study is foremost practitioners but also students of regional planning and development.

Three questions are examined. 1) What view concerning green structure has the regional planning body of Stockholm County Council (RTK) communicated through the years? 2) Has this view contributed to generating a common understanding concerning green structure among the actors in the county? 3) Has this common understanding been referred to by actors in discussions concerning how this green structure should develop?

The empirical material consists of documents from rtk, the County Administrative Board, the municipalities of the county, a network of ngo:s, as well as interviews with representatives from the above mentioned organizations. The analysis is based on two theoretical perspectives concerning the power regional planning development can exercise; power through consensus and power in situations of dissonance.

The results show that RTK for several years has communicated that the regional green structure consists of ten green wedges (kilar); Angarn-, Bogesunds-, Nacka-Värmdö-, Tyresta-, Hanveden-, Bornsjö-, Ekerö-, Görväln-, Järva- and Rösjökilen. The wedges are marked on maps in the regional development plan and in reports of green structure. The view of green structure as consisting of the green wedges was found among a majority of

ABSTRACT

the studied actors; in written documents and confirmed in interviews with representatives of the organizations. A majority of the actors has adopted the vision of the green wedges. All of the interviewees also give examples of how this shared view of green structure has been referred to in discussions among actors in the county.

In conclusion, the regional development planning has contributed to generating a common vision of regional green structure in the county. Thus, power through consensus has been exercised. Power in situations of dissonance has also occurred, since actors have referred to the green wedges in discussions among them concerning how the regional green structure should develop.

Finally. From a regional point of view, a shared vision of regional green structure can convey a platform where actors meet, which can help the delicate work of balancing green structure and other interests in regional development planning. From an individual point of view, a shared regional vision of green structure can be helpful in implementation situations, when weighing green structure to other dimensions of planning.

In Sweden of today a regional perspective of green structure is conveyed in the county of Stockholm and in Scania, but there are several other regional organizations that could work with regional green structure in the future. In the past few years the role of regional sustainable development and nature conservation has gained increased attention in national politics, a promising trend for the future.

FÖRORD

Regional utvecklingsplanering och grönstruktur är ett examensarbete om tjugo poäng i ämnet landskapsplanering. Syftet med examensarbetet, det sista momentet i landskapsarkitektutbildningen, är att studenten ska visa förmåga att tillämpa förvärvade kunskaper genom att självständigt behandla en uppgift.

I studien har bakgrundsmaterial från rapporten *De gröna kilarna över tiden* använts, som undertecknad utarbetat för Regionplane- och trafikkontorets räkning.

Kerstin Nordin, universitetsadjunkt vid enheten för landskapsplanering, institutionen för stad och land, SLU, Ultuna har handlett examensarbetet. Kristina Nilsson, universitetslektor i strategisk fysisk planering vid ovanstående enhet för landskapsplanering examinerade studien tillsammans med Sylvia Dovlén, forskare vid avdelningen för samhällsplanering, institutionen för samhällsplanering och miljö vid Kungliga Tekniska Högskolan.

Tack Kerstin, för allt stöd!

1. INLEDNING

Ett sammanhängande system av grönområden är viktigt för såväl biologisk mångfald som för oss människor. En väl fungerande regional grönstruktur ger bättre förutsättningar för variation av naturtyper och arter än en fragmenterad grönstruktur bestående av små områden. Dessutom blir påverkan från omgivningen i form av exempelvis buller och barriäreffekter lägre. Värdet av större sammanhängande områden kan inte ersättas av flera och små grönområden. Det är därför viktigt att beakta grönstrukturens bevarande och utveckling inte enbart ur ett lokalt utan även i ett regionalt perspektiv.

Grönstrukturen har genom åren fått allt större uppmärksamhet i den nationella politiken. År 2001 antogs exempelvis en regeringsskrivelse om en samlad naturvårdspolitik vilken anger att den tätortsnära naturens ställning ska stärkas och att en helhetssyn ska anläggas på landskapet där både naturvård, kulturmiljövård och friluftslivets intressen hör hemma.¹

Två år tidigare infördes femton nationella miljö kvalitetsmål som beskriver det tillstånd för Sveriges miljö, natur- och kulturresurser som är ekologiskt hållbara på lång sikt. Målet om en god bebyggd miljö anger bland annat att samhällsbyggande ska grundas på program och strategier för hur grön- och vattenområden i tätorter och tätortsnära områden ska bevaras, vårdas och utvecklas. Ett sextonde miljö kvalitetsmål om ett rikt växt- och djurliv har föreslagits, som bland annat medför att regionala landskapsstrategier tas fram i ett antal län.²

Trots detta konstaterades i samband med en översyn av plan- och bygglagen att grönområden har låg skyddsstatus i rådande lagstiftning och praxis.³

Kommunerna, som har en nyckelroll i planering och skydd av grönstruktur, har ofta svårt att säga nej till byggprojekt som kan generera ekonomisk tillväxt och arbeten.⁴ Det är dessutom sällsynt med mellankommunalt samarbete kring grönstruktur.⁵ Den regionala förvaltningsnivån, som kan främja regionala intressen såsom exempelvis regional grönstruktur, är av tradition svag i

¹ Regeringens skrivelse (2001/02:173)

² Regeringens proposition 2004/05:150

³ Lundgren Alm, Elisabet (2004-05-17)

⁴ Gullberg (2005), Persson (2006)

⁵ Lundgren Alm, Elisabet (2004-05-17)

Sverige.⁶ Den är emellertid under omvandling och i dagsläget finns en mångfald av regionala organisationer. Utöver länsstyrelserna finns de statliga verkens regionala organisationer, nio kommunala samverkansorgan, två regionala självstyrelseorgan, ett regionplaneorgan enligt plan- och bygglagen och dessutom olika former av mer informella regionala samarbeten.

Ett regionalt perspektiv på grönstruktur skulle kunna integreras i regional utveckling eller planering i högre utsträckning än vad som sker idag. Det finns goda exempel på sådant arbete även om de inte är alltför vanliga i Sverige. Det regionala självstyrelseorganet Region Skåne har tagit fram ett grönstrukturprogram i samarbete med bland andra skånska kommuner,⁷ och i Stockholmsregionen har landstingets regionplaneorgan länge verkat för ett regionalt perspektiv på grönstruktur.⁸

Då är emellertid frågan, kan framtida regional planering och utveckling bidra till att främja ett regionalt perspektiv på grönstruktur? Kan regional planering och utveckling bidra till att aktörer samlas kring hur grönstrukturen bör utvecklas?

Syftet med examensarbetet är att analysera vilken roll regional utvecklingsplanering haft vad gäller att främja ett regionalt perspektiv på grönstruktur, för att sedan reflektera kring den regionala planeringens / utvecklingens framtida roll. Studien vänder sig framförallt till yrkesverksamma men även till studenter inom området regional planering, regional utveckling och samhällsplanering.

⁶ Petersson (2002)

⁷ Region Skåne (18/4-05)

⁸ RTK (2006)

Det finns ytterligare ett syfte med examensarbetet. Jag är i grunden landskapsarkitekt med inriktning mot samhällsplanering och hållbar utveckling. Genom utbildningen har jag fascinerats framförallt av hur samhällsplaneringens styrmedel och verktyg fungerar och av hur planprocessen går till. För att fördjupa och bredda mina kunskaper inom området kompletterade jag landskapsarkitektutbildningen med tre terminer statskunskap med inriktning mot miljöpolitik- och förvaltning och genomförandeprocesser. Min personliga ingång och motor i examensarbetet är att undersöka hur de båda disciplinerna kan mötas, eller med andra ord, vilken nytta kan en landskapsarkitekt ha av statskunskap? Jag återkommer till detta i diskussionen i slutet av examensarbetet.

Frågeställningar och avgränsningar

I examensarbetet undersöks huruvida regional planering / utveckling kan påverka utvecklingen av ett läns regionala grönstruktur. Som nämndes i inledningen finns en mångfald av regionala aktörer i Sverige med diversifierade mandat och uppdrag och skiftande organisation. För att möjliggöra en beskrivning av studiens utgångspunkter väljs först en region och en regional organisation att undersöka. Sedan preciseras huvudfrågan ovan, delfrågor formuleras och centrala begrepp ges innebörd.

Val av region och regional organisation att studera

I Stockholmsregionen har Stockholms läns landstings regionplaneorgan Regionplane- och trafikkontoret (RTK) sedan åttiotalet verkat för att främja en regional syn på grönstruktur i länet genom utrednings- och samordningsverksamhet.⁹ Om regional

⁹ RTK (2006)

planering eller utveckling överhuvudtaget *kan* påverka utvecklingen av ett läns regionala grönstruktur borde det givit utslag i Stockholmsregionen eftersom man där arbetat med frågorna under så pass lång tid, något som gör organisationen intressant att studera.

RTK har framförallt mjuka styrmedel till sitt förfogande, att verka genom kunskapsproduktion, kommunikation och samverkansprocesser.¹⁰ Erfarenheter från RTK:s arbete skulle kunna dras som en parallell till andra regionala organs kunskapsförmedlande arbete. RTK utgör med andra ord genom sin långa historia av att med mjuka styrmedel verka för ett regionalt grönstrukturperspektiv en intressant parallell till andra regionala organs eventuella framtida arbete med regional grönstruktur. RTK:s verksamhet är en kombination av regional planering och regional utveckling; regional utvecklingsplanering.

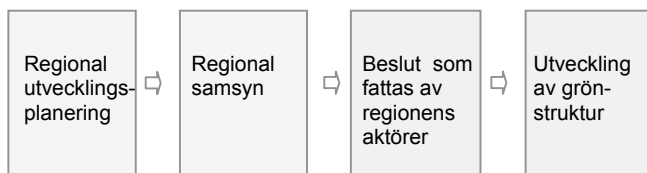
Examensarbetets frågeställningar

I examensarbetet undersöks huruvida regional utvecklingsplanering kan påverka utvecklingen av regional grönstruktur. För att precisera frågan används en bild, se nedan. Den utgör inte en empirisk avbild av verkligheten och ska inte heller tolkas som ett normativt ideal för hur saker och ting borde gå till. Syftet med bilden är att utgöra ett instrument med vars hjälp frågor kan preciseras och tydliggöras.

En organisation kan genom *regional utvecklingsplanering* försöka bidra till att en *regional samsyn* växer fram i länet gällande hur grönstrukturen ska utvecklas. Denna samsyn skulle kunna

¹⁰ RTK (2006)

påverka de *beslut* länets aktörer, exempelvis kommuner, tar gällande grönstruktur. Dessa beslut skulle i sin tur kunna påverka om *grönstrukturen bevaras, utvecklas eller exploateras*.



Bilden ovan är inte en avbildning av verkligheten och anger inte heller hur saker och ting borde gå till, utan bilden ovan används som ett "förståelseredskap", ett instrument för att precisera och tydliggöra examensarbetets frågeställningar.

I studiens inledningsfas inventerades forskning som behandlar regional planering, regional utveckling och grönstruktur.¹¹ Sökningen indikerar att tidigare forskning som behandlar examensarbetets frågeställning är summarisk.¹²

¹¹ Tidigare forskning inventerades i databasen LIBRIS, en nationell samkatalog för svenska bibliotek som Kungliga biblioteket ansvarar för. I LIBRIS finns information om i stort sett alla svenska böcker och tidskrifter samt de flesta utländska publikationer som köpts in till svenska forsknings- och specialbibliotek. Följande sökningar gjordes. Sökordet *region** avgränsades med *grön** samt *plan** respektive *utv**. Sedan gjordes samma sökning på engelska. Sökordet *region** avgränsades med *green** samt *plan** respektive *dev**.

¹² Desto mer litteratur finns om grönstruktur i förhållande till lokal, exempelvis kommunal planering, men då fokus är mot effekter av just regional planering är dylik

Examensarbetets fråga kommenterades dock i ett program för skydd av tätortsnära natur i Stockholmsregionen som tagits fram av Länsstyrelsen i Stockholms län i samarbete med RTK. Där står att samtliga nya översiktsplaner (över hälften av länets kommuner har en ny antagen översiktsplan) redovisar den regionala grönstrukturen utifrån den regionala utvecklingsplanen som ett underlag för kommunala överväganden, och att kommunalt viktiga grönområden bedöms utifrån ett regionalt perspektiv. Uttalandet skulle emellertid eventuellt kunna vara partiskt då RTK och länsstyrelsen kommenterar det egna arbetet, och slutsatserna används därför inte för att besvara examensarbetets frågor.

Det finns alltså inte tillräckligt uttömmande svar i tidigare litteratur på frågan om huruvida regional utvecklingsplanering kan bidra till en regional samsyn i länet. Den frågan måste besvaras om svar ska kunna sökas på tankefigurens två andra rutor, det vill säga om en regional samsyn kan påverka aktörers beslut, och om dessa beslut kan påverka hur grönstrukturen utvecklas ute i markerna. Inom ramen för ett examensarbete finns inte möjlighet att studera alla rutorna utan en får väljas ut. Då ter det sig logiskt att börja i startåndan.

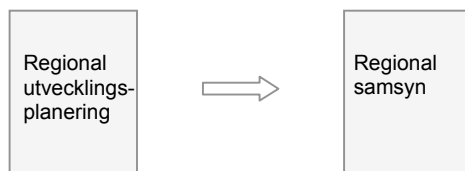
forskning inte till någon större hjälp. Sökningen skulle kunna utvidgas till att omfatta hållbar utveckling och regional planering / utveckling, men då ett av syftena med examensarbetet är att belysa just grönstrukturens specifika sårart och förutsättningar i regional planering vore inte heller en sådan sökning alltför belysande.

Examensarbetets huvudfråga uttrycks därmed på följande vis:
Kan regional utvecklingsplanering påverka andra aktörers arbete med regional grönstruktur? Huvudfrågan preciseras genom följande frågor:

1. Vilket budskap har RTK förmedlat genom sin regionala utvecklingsplanering gällande grönstruktur?
2. Har detta budskap bidragit till att generera en regional samsyn hos länets aktörer gällande regional grönstruktur?
3. Hänvisar aktörer i länet till den regionala samsynen vid diskussioner sinsemellan om den regionala grönstrukturens utveckling?

Studien är deskriptiv till sin karaktär, det vill säga den ämnar beskriva hur saker och ting ser ut och går till. Däremot utreds inte varför det ser ut som det gör eller hur det borde gå till, vilket vore fallet i en förklarande respektive normativ studie. En beskrivande ansats är lämplig då enbart summarisk forskning finns. Beskrivande slutsatser är ett nödvändigt steg på vägen mot förklarande slutsatser, för att förklara varför någonting har inträffat måste man ju först veta *vad* som inträffat. Vedung menar emellertid att en beskrivande studie inte enbart behöver ses som ett steg på vägen mot en förklarande studie, utan att en god beskrivning dessutom har ett ”aktningsvärt egenvärde”.¹³

¹³ Vedung (1982) sid 337



I studien undersöks om regional utvecklingsplanering kan påverka andra aktörers arbete med grönstruktur. Bidrar den till att generera gemensamma målbilder kring grönstruktur, en regional samsyn? Om en regional samsyn uppstår, hänvisar i så fall aktörer i länet till denna vid diskussioner sinsemellan om den regionala grönstrukturens utveckling?

RTK har sedan mitten av åttiotalet förmedlat budskap om regional grönstruktur och sedan mitten av nittiotalet har detta budskap varit koherent. Undersökningen avgränsas därför tidsmässigt till att sträcka sig från mitten av nittiotalet fram till idag.

Begrepp

I det följande redogörs för hur grönstruktur, regional utvecklingsplanering och regional samsyn definieras i examensarbetet. I kapitlet *Teoretiska perspektiv* redogörs sedan för hur begreppen tillämpas på det empiriska materialet.

Regional utvecklingsplanering av grönstruktur

Med regional utvecklingsplanering avses i examensarbetet RTK:s utrednings- och samordningsverksamhet gällande grönstruktur, vilket huvudsakligen består i att ta fram och kommunicera kunskapsunderlag om grönstruktur genom samverkansprocesser där dialog och läroprocesser kan ske. Den regionala utvecklingsplaneringen beskrivs mer ingående i kapitel två.

Aktörer

Med aktörer menas inte individer utan organisationer. I studien anläggs ett "utomorganisations-perspektiv", det vill säga samspelet *mellan* organisationer i länet undersöks, men däremot inte vad som händer *inom* organisationerna och hur detta påverkar organisationernas agerande. Anledningen till detta är att studiens fokus är på det regionala samspelet kring grönstruktur snarare än skeenden inom exempelvis den kommunala förvaltningen.

I en tidigare undersökning baserad på femton intervjuer med verksamma inom regional utvecklingsplanering och fysisk planering ringades aktörer in som är centrala i arbetet med grönstruktur. Dessa är förutom RTK länets 26 kommuner, ett nätverk av ideella organisationer kallat Skydda Storstockholms gröna kilar¹⁴ samt länsstyrelsen.¹⁵ Aktörernas roller och agerande beskrivs i kapitlet *Presentation och analys av material*.

Regional samsyn

Med regional samsyn menas om aktörerna samlas kring en gemensam målbild för hur den regionala grönstrukturen ska utvecklas, vilket kan ta sig uttryck såväl i skrifter som vid diskussioner aktörer emellan.

Grönstruktur

I början av nittioalet var begreppsbildningen för samhällsplaneringens gröna dimension utvecklad i Sverige.¹⁶ Boverket inledde ett arbete med att samla den kunskap som fanns kring grönstruktur och gav 1994 ut rapporten *Stadens parker och natur*. Där står att en framkomlig väg för kommunernas planering kan vara att se det gröna nätverket i staden som en helhet - en grön struktur. Den består av naturmark, parker, kyrkogårdar, vattendrag, villaträdgårdar etcetera. I rapporten står även att grönstrukturen har flera funktioner som ibland kan samverka och förstärka var-

¹⁴ I nätverket ingår Naturskyddsföreningen i Stockholms län, Sportfiskarna Stockholmsdistriktet, Svenska turistföreningen Stockholmskretsen, Stockholms orienteringsförbund, Birka Scoutdistrikt, Friluftsförbundet Stockholms distriktsförbund, Fältbiologerna, Förbundet för Ekoparken, Stockholms Scoutdistrikt, Stockholms ornitologiska förening, Världsnaturfonden, Stockholms Hembygdsförbund, Arbetsgruppen bevara Nackareservatet samt Roslagens Scoutdistrikt.

¹⁵ RTK (2006)

¹⁶ RTK (2006)

andra. Den gröna strukturen beskrivs vara viktig för; människors vardagsfritid, hälsa och rekreation, biologisk mångfald, kulturell identitet och stadens gestaltning (det gröna som stadsbyggnadselement). Den beskrivs också vara betydelsefull för stadens hälsa i form av luftmiljö och klimat samt biologisk kommunalteknik med exempelvis avrinning av dagvatten.¹⁷

Vid samma tid sågs plan- och bygglagen över och i ett delbetänkande beskrevs behov av och förutsättningar för att skydda och säkerställa parker och grönområden. Grönstrukturen tillskrevs funktioner som delades in i sociala, ekologiska och kulturella¹⁸. Grönstrukturen beskrevs omfatta såväl de synliga delarna av det växande ovan mark som själva marken, markprofilen, det hydrologiska systemet i marken samt vattenområden. Grönstruktur beskrevs vara ett samlingsbegrepp som innefattar allt grönt och all obebyggd mark i städerna och i deras omgivning, där såväl parker som bostadsgårdar, kyrkogårdar, koloniområden, vägrenar och privata trädgårdar ingår. Helheten och sambanden i detta *system* av grönska, mark och vatten betonades.¹⁹

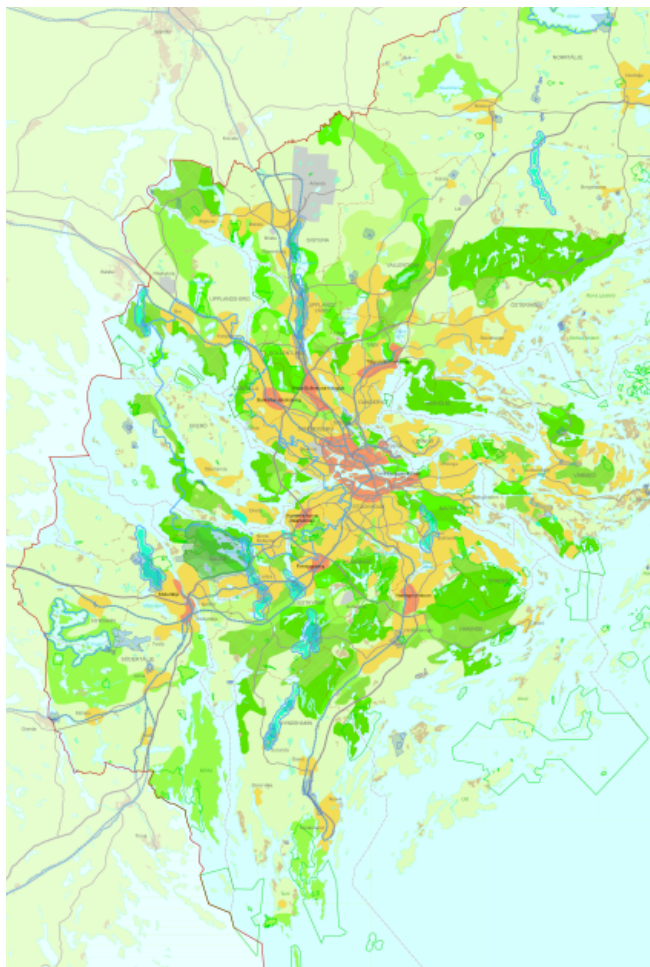
Ett struktur- och mångfunktionstänkande kring grönstruktur som överensstämmer med det som beskrevs i plan- och bygglagens förarbeten och i Boverkets rapport slog rot under nittiotalet och framåt och är framförallt utvecklat i större kommuner. Boverkets skrift är en betydelsefull källa till denna medvetenhet.²⁰

¹⁷ Boverket (1994)

¹⁸ Som funktioner angavs exempelvis att grönstrukturen; bidrar till biologisk mångfald genom tillgång till natur- och grönområden, bidrar till en förbättrad miljösituation i tätorterna i form av klimat, luftkvalitet och dagvattenavledning, är bärare av kulturhistoriska värden, ger identitet och karaktär till tätorterna, bidrar med dagliga naturupplevelser, främjar folkhälsan etcetera.

¹⁹ SOU 1994:36, Bucht och Persson (1995)

²⁰ Lundgren Alm (2004-05-17), RTK (2006)



Ovan återges den regionala grönstrukturen i Stockholmsregionen. Observera! Kartbilden är förminskad och beskuren. Källa: RTK (2002)

Då examensarbetet studerar RTK:s budskap kring regional grönstruktur anammats RTK:s definition av den gröna strukturen, vilken beskrivs i den regionala utvecklingsplanen och en rapport som utgör planeringsunderlag till den. Den regionala grönstrukturen binder samman lokala grönområden och utgör *grundstommen* i ett regionalt system av grönska och vatten.²¹

Den regionala grönstrukturen utgörs av tio gröna kilar med natur- och kultur- samt sociala värden. De inre delarna av kilarna gränsar mot bebyggelse medan de yttre gränserna ofta följer gränser för riksintressen för natur eller kultur. I kilarna finns *värdekärnor och kilområden*. Värdekärnorna är områden som innehåller flera av de ovan nämnda värdena. Kilområdena binder samman värdekärnorna i kilen. I kilstrukturen finns vissa svaga zoner som – liksom värdekärnorna – är särskilt känsliga för ingrepp.²²

De tio kilarna finns geografiskt markerade i den regionala utvecklingsplanens hänsynskarta, se bilden på föregående sida. Kilarna finns även återgivna i en förenklad variant i flera rapporter om grönstruktur. En förenklad karta återges i kapitel fyra.

²¹ RTK (1996)

²² RTK (2002) sid 51

Examensarbetets disposition

Examensarbetet är indelat i fem kapitel. I detta *inledande kapitel* presenterades studiens syfte, frågeställningar och centrala begrepp.

I ett påföljande kapitel ges en *bakgrund* till frågeställningarna genom att det beskrivs vad regional utvecklingsplanering är och vilka huvudsakliga styrmedel som står till dess förfogande.

I det tredje kapitlet beskrivs *hur examensarbetet genomförts*. Teoretiska perspektiv som ger olika infallsvinklar på hur regional utvecklingsplanering kan utöva påverkan på andra aktörer presenteras, liksom val av analysmetoder, empiriskt material och kriterier för att analysera materialet.

Därpå *presenteras det insamlade materialet* och varvas med *analyser* i ett fjärde kapitel.

Till sist besvaras examensarbetets frågeställningar i ett antal *slutsatser*, och en vidare *diskussion* förs om den regionala förvaltningsnivåns roll vad gäller regional grönstruktur.

2. REGIONAL UTVECKLINGSPLANERING

I det här kapitlet beskrivs vad fysisk planering och regional utveckling är och hur de båda kompetensområdena möts i den regionala utvecklingsplaneringen. Avsnittet ger bakgrundsinformation till området regional planering / utveckling som behövs för att få behållning av de resonemang som förs längre fram i examensarbetet.

I *den fysiska planeringen* hanteras användning av mark och vatten, vilket regleras huvudsakligen i plan- och bygglagen och miljöbalken. Enligt PBL får regeringen, om de berörda kommunerna inte motsätter sig det, utse ett regionplaneorgan om kommuners användning av mark- och vattenområden behöver samordnas. Regionplaneorganet ska inom regionen bevaka regionala frågor och fortlöpande lämna underlag till kommuner och statliga myndigheter. Regionplaneorganet kan anta en regionplan, vilken ska tjäna till vägledning för beslut om översikts- och detaljplaner.²³

Kommunerna ska ha en aktuell översiktsplan som redovisar de allmänna intressen som ska beaktas vid beslut om mark- och vattenanvändning. Översiktsplanen är vägledande för juridiskt bindande detaljplaner och områdesbestämmelser där mark- och vattenanvändningen regleras. Kommunerna kan även instifta områdesskydd enligt miljöbalken. Länsstyrelsen samråder med kommunerna i planprocessen och bevakar att natur- och friluftsområden av riksintresse beaktas, och ska även se till att det sker en samordning mellan kommunerna vad gäller mellankommunala frågor. Även länsstyrelsen kan instifta områdesskydd enligt miljöbalken.²⁴

Regional utveckling har av tradition varit inriktat på sysselsättning och välfärd.²⁵ Målen för dagens regionala utvecklingspolitik är väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i hela landet.²⁶ Det viktigaste verktyget för att genomföra detta är regionala utvecklingsprogram (RUP),

²³ Plan- och bygglag (1987:10)

²⁴ Plan- och bygglag (1987:10), Miljöbalk (1998:808)

²⁵ Hilding-Rydevik, Clement, Bradley och Hansen (2004)

²⁶ Regeringens proposition 2001/02:4

vilka verkar som styrdokument för olika regionala planerings- och beslutssystem såsom exempelvis regionala tillväxtprogram, regional infrastrukturplanering, regionala miljömål och EU:s infrastrukturprogram. Sedan år 2003 är det möjligt att inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken bilda kommunala samverkansorgan i länet.²⁷ Idag finns nio stycken.²⁸ De är indirekt valda, har länets samtliga kommuner och landsting som medlemmar och har tagit över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna. Vidare utgör Västra Götaland och Skåne regionala självstyrelseorgan med direktval. Även de har tagit över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna.²⁹

Utöver de ovan nämnda regionala aktörerna har även många nationella myndigheter, såsom exempelvis Banverket och Vägverket regionala organisationer med skiftande geografisk indelning. Dessutom förekommer att kommuner och landsting samverkar i mer informella former. Det förekommer även mellanstatligt storregionalt samarbete i flera delar av landet, ofta med stöd av de EU-medel.³⁰

Regional utvecklingsplanering behandlas inom EU genom det europeiska planeringssamarbetet ESPD; *European Spatial Development Perspective*, på svenska *Det regionala utvecklingsperspektivet inom EU*. Planeringssamarbetet är inte formellt kopplat till EU:s regelsystem utan drivs av medlemsländerna. Inom samarbetet kombineras och utvecklas de ovan beskrivna kompetensområdena fysisk planering och regionalpolitik som i Sverige av

²⁷ SOU 2005:77

²⁸ Varav åtta är regionförbund och det nionde är Gotlands kommun som även har landstingsansvar.

²⁹ RTK (2005)

³⁰ SOU 2005:77

tradition hållits åtskilda. ESDP syftar till att formulera en politisk vision för EU:s territoriella utveckling med det övergripande målet att uppnå en balanserad och långsiktigt hållbar utveckling inom hela EU. Stadsstrukturen, infrastrukturen och natur- och kulturmiljön behandlas. Även om inträdet i EU påverkat den svenska fysiska planeringen och regionala utvecklingen är sambandet mellan kommunernas översiktliga planering och de regionala utvecklingsprogrammen ännu outvecklad. Ambitionerna är emellertid högt ställda inom kommunerna inför det fortsatta arbetet, och många kommuner arbetar numera med översiktsplanen som ett strategiskt utvecklingsdokument.³¹

RTK ska som Stockholms läns landstings regionplaneorgan ansvara för utrednings- och samordningsverksamhet av regionala frågor och lämna underlag till såväl statliga myndigheters som kommuners planering.³² RTK har antagit en regionplan enligt plan- och bygglagen. I planen har emellertid perspektivet vidgats till att även omfatta innovationer, integrationer och kompetensutveckling, det vill säga frågor som snarare hör hemma under regional utveckling än fysisk planering. I RUFS:en har tre mål fastlagts; internationell konkurrenskraft, goda och jämlika levnadsvillkor och en långsiktigt hållbar livsmiljö. Planen har namngivits för att spegla denna inriktning; *Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen*. 'Plan' syftar på fysisk planering och 'utveckling' på regional utveckling.³³ RTK:s arbete är alltså ett exempel på regional utvecklingsplanering. Vilka styrmedel står då till den regionala utvecklingsplaneringens förfogande?

³¹ SOU 2005:77

³² Lag om regionplanering för kommunerna i Stockholms län (1987), Regionplane- och trafiknämnden (2003-01-01), Plan- och bygglag (1987)

³³ RTK (2002)



Offentliga organ såsom statliga myndigheter, länsmyndigheter och kommuner har i stort tre kategorier av styrmedel till sitt förfogande; reglerande, ekonomiska och informativa styrmedel, piskan, moroten och predikan. Se bilden på föregående sida.

Reglerande styrmedel är föreskrifter som politiska eller administrativa organ infört och som målgruppen måste lyda. Styrmedlet är tvingande och kan åtföljas av negativa sanktioner om det inte åtgärdas, bestraffningar. Dessa kan exempelvis bestå av fängelsestraff eller böter.³⁴ Det är exempelvis enligt lag förbjudet att stjåla och om man blir dömd väntar ett straff.

Ekonomiska styrmedel innebär att det offentliga organet försöker få målgruppen att agera på ett önskvärt sätt genom att tillföra eller minska på materiella resurser. Det blir därmed billigare eller dyrare för målgruppen att vidta en viss åtgärd, men det är inte förbjudet.³⁵ Ett exempel är försöket med trängselavgifter i Stockholm. Det är tillåtet att köra på alla vägar vid alla tider, men det är dyrare vid vissa platser och tidpunkter.

Informativa styrmedel innebär att ett offentligt organ försöker påverka genom argumentering, övertalning eller undervisning. Informativa styrmedel innehåller inte något moment av tvång utan är frivilliga att följa. Målgruppen kan välja att strunta i budskapet.³⁶ Ett exempel på informativt styrmedel är den informationskampanj som naturvårdsverket genomförde där medborgarna uppmanades att spara energi för att bidra till minskade utsläpp av växthusgaser. Målgruppen var emellertid inte tvingad att spara energi.

³⁴ Vedung (1998)

³⁵ Vedung (1998)

³⁶ Vedung (1998)

RTK ska ansvara för utrednings- och samordningsverksamhet av regionala frågor och lämna underlag till såväl statliga myndigheter som kommuners planering. RTK har antagit en regional utvecklingsplan, vilken ska *tjäna till ledning* för kommunernas översiktsplanering, detaljplanering och områdesbestämmelser. RUFs:en har avgränsats till sakområden där en gemensam handlingsinriktning anses särskilt viktig och där regionens aktörer uttryckt önskemål om arbete.³⁷ Den regionala utvecklingsplaneringen är med andra ord huvudsakligen beroende av redskapet *informativa styrmedel* för att uppnå de mål som är uppsatta i den regionala utvecklingsplanen. Kommunerna kan välja att ignorera den vägledning RTK försörjer dem med. Hur ställer sig då kommunerna till den regionala utvecklingsplanen?

I samband med översynen av plan- och bygglagen har plan- och byggkommittén inhämtat synpunkter och erfarenheter från arbetet vid en enkätundersökning. Kommunerna anser att den regionala utvecklingsplanen ger en fördjupad kunskap på många områden och att den utgör en användbar referensram för kommunernas planering, samtidigt som processen ibland framhålls som mer angelägen. Dialogen mellan många olika aktörer anses ha varit en läroprocess där aktörer allt mer förstått och lärt sig tänka utifrån ett regionalt perspektiv. Många kommuner menar emellertid att det är problematiskt att det saknas både resurser (ekonomiska styrmedel) och beslutsstruktur (reglerande styrmedel) för att utvecklingsplanen ska kunna gå från ord till handling.³⁸

Den regionala utvecklingsplaneringens styrmedel är alltså huvudsakligen informativa och innebär främst *framtagande av under-*

³⁷ Lag om regionplanering för kommunerna i Stockholms län (1987), Regionplane- och trafiknämnden (2003-01-01), Plan- och bygglag (1987), RTK (2002)

³⁸ SOU 2005: 77

lag, och att kommunicera dessa genom *samverkansprocesser* där dialoger och läroprocesser kan ske. Hur har då kunskapsproduktion och kommunikation skett vad gäller den gröna strukturen?

Regional utvecklingsplanering gällande grönsstruktur

Nedan beskrivs först de kunskapsunderlag som tagits fram och sedan hur samverkansprocesser gått till. Kunskapsunderlagen beskrivs utförligare längre fram i kapitlet *Presentation och analys av material*.

RTK har sedan mitten av åttiotalet tagit fram och kommunicerat fem rapporter och en rapportserie om olika aspekter av regional grönsstruktur, vilka utgjort underlag till regionplaneringen och stöd för kommunal planering. Skrifterna har i kronologisk ordning fokuserat på friluftsliv, biologisk mångfald, mångfunktionalitet med såväl ekologiska som sociala och kulturella funktioner och till sist återigen den sociala dimensionen.³⁹ Som en grön tråd genom rapporterna har den regionala grönsstrukturen sedan början av nittioalet presenterats bestå av gröna regionala kilar, och från och med mitten av nittioalet har den geografiska avgränsningen av de gröna kilarna enbart genomgått smärre justeringar. Rapporterna som tagits fram är: *En skogsbacke i handen är bättre än tio i skogen* (1985), *Storstockholms gröna bälte* (1989), *Storstockholms gröna kilar* (1992), *Grönsstrukturen i Stockholmsregionen* (1996) och *Upplevelsevärden, sociala kvaliteter i den regionala grönsstrukturen* (2001). I den sistnämnda presenteras en metod för att fördjupa kunskapen om de gröna kilarnas sociala värde i regionen. Metoden tillämpas på varje grön kil i rapportserien *Upplevelsevärden i Stockholmsregionens gröna kilar* (2004).

³⁹ RTK (1996, 2001, 2002, 2004)

Grönstrukturen har även behandlats i *Regionplan 91* och senast i den regionala utvecklingsplanen.

Kommunerna har under hela undersökningsperioden varit centrala i RTK:S arbete med grönstruktur. I mitten av nittioalet påverkade kommunerna kontoret främst genom remissvar. Tillkomsten av *Grönstrukturen i Stockholmsregionen* berodde bland annat på att kommuner efterlyste en syntes av två tidigare rapporter. Tjänstemän ansvariga för grönstruktur inom RTK verkade för att lyfta det kommunala perspektivet. Det var emellertid först runt år 2000 samverkansprocesser i större utsträckning kunde genomföras, bland annat på grund av att resurserna vad gäller grönstruktur blev större inom RTK.⁴⁰ Arbetet med att ta fram den ovan beskrivna rapporten plus rapportserien om upplevelsevärden bedrevs som ett ”regionalt grupparbete”. Kommunerna bidrog aktivt med underlag och granskning, materialet prövades flera gånger och digitalt kartmaterial levererades sedan till kommunerna att använda i sin planering.⁴¹

RTK arbetar även med att sprida kunskap om vad som är dagsaktuellt på grönstrukturuområdet och att försöka knyta samman relevanta företrädare inom olika sektorer och på olika förvaltningsnivåer. Kontoret verkar även för en regional syn på grönstruktur genom att delta i referens- och samverkansgrupper och i olika projekt, vilka kan vara delregionala, finansierade av landstingets miljöanslag, bedrivs i samarbete med universitet och högskola eller ske i samband med regeringsuppdrag som berör grönstrukturens område.⁴²

⁴⁰ RTK (2006)

⁴¹ RTK (2006)

⁴² RTK (2006)

3. STUDIENS GENOMFÖRANDE

I kapitlet redogörs för hur examensarbetet genomförts. Allra först beskrivs hur examensarbetet vuxit fram i växelverkan mellan teoretiska perspektiv och empiriskt material. Sedan ges två teoretiska infallsvinklar på den påverkan regional utvecklingsplanering kan medföra. Därpå resoneras kring val av metoder och urval av empiriskt material att studera, och kriterier utformas för analys av det empiriska materialet.

Arbetsprocess

Det finns flera sätt att förhålla sig till teori och empiri. Inom vetenskapsteori brukar man skilja mellan induktion och deduktion. En induktiv ansats utgår från en mängd studerade fall och hävdar att ett samband observerats i dessa fall, metoden destillerar så att säga fram en allmän regel ur ett antal iakttagelser. En deduktiv ansats utgår tvärt emot från en allmän regel och hävdar att denna förklarar ett enskilt fall. De båda förhållningssätten kan ses som uteslutande idealtyper där induktion utgår från empiri medan deduktion utgår från teori. De båda ansatserna kombineras vid *abduktion* där en växelrörelse sker mellan empiri och teori. Vid en abduktiv ansats tolkas fall enligt ett hypotetiskt övergripande mönster. Denna tolkning bör sedan styrkas med nya iakttagelser. Genom undersökningsprocessens gång utvecklas det empiriska tillämpningsområdet successivt, och teorierna förfinas allt eftersom.⁴³

I examensarbetet har en abduktiv ansats anlagts. Vid studiens inledning formulerades en huvudfråga, och tidigare forskning inventerades. Med ledning av denna utmejslades frågeställningar, och lämpliga teorier eftersöktes. Utifrån teorierna formulerades hypoteser, och empiriskt material samlades in. När teorierna tillämpades på det empiriska materialet stod emellertid klart att de behövde kompletteras, vilket gjordes. Därvid uppstod kompletterande frågeställningar och ytterligare empiriskt material inhämtades.

I examensarbetets inledande fas upprättas ett program för arbetet som är ett kontrakt mellan student, handledare och examinator om vad som ska göras och inom vilken tidsram. Jämfört med

⁴³ Alvesson och Sköldberg (1994)

programmet har det huvudsakliga upplägget behållits genom studiens gång även om justeringar gjorts allt eftersom mitt blickfält breddats och fördjupats.

Två teoretiska perspektiv

Huvudfrågan i examensarbetet är huruvida regional utvecklingsplanering kan påverka andra aktörers arbete med regional grönstruktur. Nyckelordet är *påverkan*, det vill säga har den regionala utvecklingsplaneringen inflytande över hur den regionala grönstrukturen utvecklas? Det finns en mångfald av teorier kring *påverkan* inom samhällsvetenskapen. I en uppsjö *teorier om makt* diskuteras begreppen påverkan och inflytande ur olika perspektiv. Frågor som behandlas är exempelvis hur påverkan kan ske, vilka former av påverkan som finns, vilka källor som kan finnas till utövande av påverkan, etcetera. Då det i examensarbetet studeras vilken *påverkan* regional utvecklingsplanering kan ha är det lämpligt att välja teorier om *makt*.

Teorier kan liknas vid kartor som visar vägen i okänd terräng, utan dem är det lätt att gå vilse. En teori fungerar som en sil att sikta det empiriska materialet genom. Kvar i silen finns guld-
klimpar medan överflödigt empiriskt material faller som stoft till marken. I föreliggande examensarbete används teorier för att belysa det empiriska materialet och *ge förståelse för den regionala utvecklingsplaneringens påverkan på andra aktörer*. Studien syftar inte till att pröva existerande teorier på området, och heller inte till att utveckla nya teorier, utan de teoretiska perspektiven används istället för att illustrera den regionala utvecklingsplaneringens roll och ge fördjupad förståelse på området.

Makt är inte lätt att få grepp om och det finns inte någon heltäckande definition av fenomenet. Vissa hävdar att begreppet an-

vänds som en ”restkategori” för att förklara sådant som andra teorier inte kunnat fånga in. Om vi ser en organisation uppnå olika saker är det exempelvis lätt att förklara det med att organisationen har ett stort mått av makt och inflytande. Det finns en mångfald av teorier som behandlar makt, och inom ramen för föreliggande studie finns inte möjlighet att kartlägga dem alla. För att undvika att studien blir ensidig och försöka ge en bredare förståelse för den regionala utvecklingsplaneringens roll väljs två kompletterande teoretiska perspektiv.

Som konstaterats ovan ska RTK:S regionala utvecklingsplan tjäna till ledning för kommunernas planering, vilket innebär att kommunerna kan välja att ignorera den vägledning RTK försörjer dem med. RTK är alltså beroende att med frivilliga medel, kunskapsförmedling och samverkan, få med kommunerna på tåget. Därmed kan det vara lämpligt att välja ut en teori som visar på hur makt kan utövas genom att få aktörerna i länet att dra åt samma håll, en teori som visar hur makt kan utövas genom att gemensamma mål och åsikter byggs. Som komplement kan det vara lämpligt att använda en teori som visar på hur makt kan utövas om aktörerna inte är sams, om det föreligger oenighet. En av de grundläggande skiljelinjerna vad gäller teorier om makt är just att vissa forskare hävdar att en förutsättning för att makt ska kunna utövas är att aktörerna har olika intressen, att det är en konflikt-situation, medan andra forskare menar att så inte behöver vara fallet. Nedan beskrivs först teorier om hur makt kan utövas vid oenighet, och sedan vid samsyn.

Makt vid oenighet

I ett försök att finna en minsta gemensamma nämnare i olika definitioner av makt anser Lukes att frågan om makt kan reduceras till följande påstående: *A påverkar B på ett eller annat sätt.*⁴⁴ Ett annat sätt att uttrycka det är att maktbruk förekommer när en aktör lyckas få igenom sina synpunkter trots att andra inte håller med.⁴⁵ Ett exempel med bäring på fysisk planering är att länsstyrelsen kan överpröva en kommuns detaljplan om den medför att ett riksintresse påtagligt skadas, så att kommunen tvingas ändra detaljplanen. Länsstyrelsen kan därmed påverka kommunen mot dess vilja.

Flera forskare ser makt som en *bytesrelation* mellan två eller flera aktörer, det vill säga att makt är något man har i förhållande till andra.⁴⁶ Emerson hävdar att grundvalen för makt finns i hur beroende en aktör är av en annan aktör. Han menar att det är graden av beroende som bestämmer graden av makt i en relation, och formulerar tre antaganden om vilka förhållanden som bestämmer vem som har makt. Det första är att A har makt över B om A har en resurs som B vill ha.⁴⁷ Till exempel är kommuner beroende av byggherrars och entreprenörers kapital, medan entreprenörerna å andra sidan är beroende av att få detaljplaner antagna och bygglov utfärdade av kommunen. Det andra antagandet är att ju mer B vill ha en resurs, och ju svårare det är för B att få tag på den, desto större makt har A.⁴⁸ Exempelvis är en kommun med sämre ekonomi antagligen är mer benägen att

⁴⁴ Lukes (1974)

⁴⁵ Downs (1967)

⁴⁶ Jacobsen & Thorsvik (1998)

⁴⁷ Emerson (1962) sid 32

⁴⁸ Emerson (1962)

godkänna bygglov än en kommun med god ekonomi. Det tredje antagandet är att ju svårare det är för aktör B att skaffa sig den resurs som aktör A har kontroll över, desto större makt får A.⁴⁹ Kommunen har exempelvis stor makt över entreprenören på så vis att det bara är kommunen som kan utfärda bygglov och upprätta detaljplaner. Entreprenören kan emellertid gå till grankommunen.

Vid bytesrelationer är maktresurser användbara. Forskare vid Handelshögskolan som studerat komplexa beslutsprocesser vid stora samhällsinvesteringar har delat in *maktresurser* i tre kategorier anpassade för att studera samhällsplanering. Materiella resurser utgörs exempelvis av mark och kapital. Med auktoritära resurser menas till exempel rättigheten att ge tillstånd och upprätta detaljplaner, medan immateriella resurser kan utgöras av tillgång till kunskap eller tid.⁵⁰ Kommuner innehar vanligtvis mycket mark, och dessutom rätt att anta detaljplaner och ge bygglov. Byggherrar och entreprenörer är ofta kapitalstarka jämfört med kommunerna. Tid är något som kan ge ideella organisationer en fördel. Kunskap är något som exempelvis RTK innehar, då de enligt lag ska ansvara för bland annat utredningsverksamhet.⁵¹

Det vanligaste sättet att kartlägga maktförhållanden är att inrikta sig på vem som fattar beslut. Här studeras exempelvis vilka som deltar i olika beslutssituationer och vilka som får igenom sin åsikt. Denna infallsvinkel har emellertid blivit kritiserad för att den inte tar hänsyn till alla de frågor som inte kommer upp på dagordningen och alla de beslut som inte fattas.⁵² Enligt en annan

⁴⁹ Emerson (1962)

⁵⁰ Blomberg, Hellgren och Stjernberg (1992) och (1989)

⁵¹ RTK (2006), Formas (2005)

⁵² Jacobsen och Thorsvik (1997)

infallsvinkel med inriktning på ”icke-beslut” påpekas att maktförhållanden även kan förstås genom att man studerar vilka frågor och synpunkter som inte tas upp, och vilka aktörer som systematiskt utesluts.⁵³ Denna teoretiska infallsvinkel är emellertid inte relevant att studera i förhållande till regional utvecklingsplanering och grönstruktur, eftersom frågan om grönstrukturens utveckling diskuterats inom och mellan aktörer i Stockholmsregionen. Frågan har inte uteslutits från agendan.⁵⁴

Makt vid samstämmighet

Ytterligare en invändning mot den beslutsorienterade synen på maktförhållanden är att det förutsätts att det måste föreligga en skillnad i intressen aktörer emellan för att makt ska kunna utövas, en konfliktsituation. Vissa hävdar dock att så inte är fallet, utan att makt kan utövas även om skillnad i intressen inte föreligger. De menar att makt kan användas för att skapa gemensamma mål genom att en dominerande koalition kan använda sina möjligheter att påverka andras åsikter så att de blir lika koalitionen åsikter.⁵⁵ Lukes uttrycker sig som att makt är som effektivast när den kan forma människors:

... uppfattningar, kognition och preferenser på ett sådant sätt att de accepterar sin roll i det existerande systemet, antingen därför att de inte lyckas se något alternativ, därför att de ser den som naturlig och omöjlig att ändra,

⁵³ Bachrach och Baratz (1963)

⁵⁴ RTK (2006)

⁵⁵ Lukes (1974), Mintzberg (1983)

eller därför att de värdesätter den som given av en gudom och värdefull.⁵⁶

Enligt detta perspektiv ses makt som en egenskap som påverkar andras behov och uppfattningar. Makt förändrar inte bara en aktörs intressen och uppfattning i en fråga utan även aktörens uppfattning om sig själv, vilket kan ske utan att en iakttagbar konflikt föreligger.⁵⁷ Synen på makt vid samstämmighet fokuserar på underliggande sociala mönster som inte syns och som aktörerna inte nödvändigtvis behöver vara medvetna om. Aktörerna kan vara formade i en maktstruktur och kan vara omedvetna om att de utövar såväl som utsätts för makt.⁵⁸ Som exempel kan ges att Nelson och Wright menar att makt genomsyrar ideologier och distribueras i samhället genom köns-, klass- och rasrelationer.⁵⁹

Inom organisationsteori studeras kultur som styrmedel⁶⁰, ett perspektiv som till viss del sammanfaller med det ovan beskrivna perspektivet på makt. (I examensarbetet studeras i och för sig inte vad som händer inom organisationer utan istället vad som händer mellan organisationer inom regionen. Resonemangen bedöms trots detta som fruktbara i och med att organisationerna inom regionen möts i olika sammanhang vad gäller grönstruktur⁶¹, vilket antagligen innebär att en regional kultur skulle kunna skapas.) En viss kultur innehåller grundläggande antaganden och

⁵⁶ Lukes (1974) sid 24

⁵⁷ Petersson (1987)

⁵⁸ Dyrberg (1997)

⁵⁹ Nelson och Wright (1995)

⁶⁰ O' Reilly (1989), Ray (1986)

⁶¹ RTK (2006)

värderingar på hur man bör handla i givna situationer, och kan därför användas som ett styrmedel som är mindre kostnadskrävande än byråkratiska kontrollformer med regler, rutiner och övervakning.⁶² Mintzberg menar att kultur, som bland annat innebär standardisering av normer och värderingar, är ett viktigt sätt att samordna aktiviteter.⁶³ Kultur kan ha en motiverande effekt där aktörer exempelvis tillägnar sig gemensamma mål.⁶⁴ Detta förutsätter ett visst mått av kommunikation. Kommunikativa aspekter har framhävts i studier av makt under senare år, och Simon som tidigt ställde saken på sin spets menar att makt överhuvudtaget inte kan utövas utan kommunikation.⁶⁵

Här sammanfaller alltså resonemanget om kultur som styrmedel med resonemanget om makt genom samstämmighet, där Lukes och Mintzberg hävdade att makt kan användas för att skapa gemensamma mål och där en dominerande koalition kan använda sina möjligheter att påverka andras åsikter så att de blir lika koalitionens egna. Ett exempel på kultur som styrmedel är att japanska företag vinnlägger sig om att rekrytera oerfarna medarbetare för att sedan skola in dem i organisationens värderingar och normer och för att de ska sluta upp kring organisationens mål.⁶⁶

Kritik har framförts mot synen på att makt kan förekomma utan konflikt. Kritiker menar att det är svårt att undersöka om makt verkligen förekommer om intressekonflikt inte föreligger, eftersom det i så fall kan hända att en individ eller organisation agerar

⁶² Perrow (1986)

⁶³ Mintzberg (1979)

⁶⁴ Lincoln och Kalleberg (1990)

⁶⁵ Simon (1971)

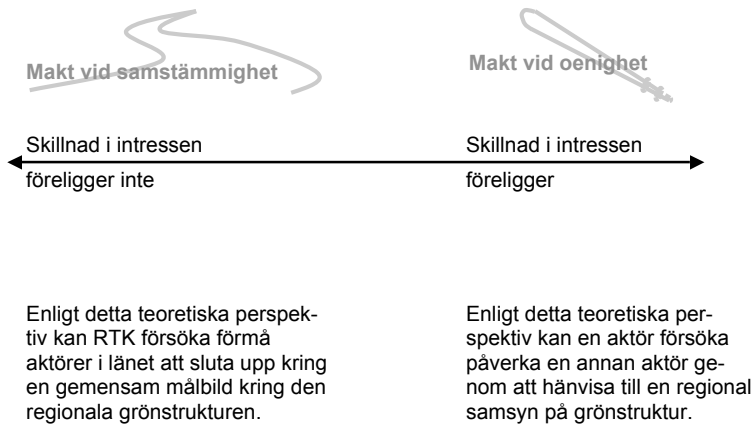
⁶⁶ Jacobsen och Thorsvik (1998)

av egen fri vilja. Detta maktperspektiv är trots kritiken användbart i examensarbetet då syftet är att undersöka om den regionala utvecklingsplaneringen kan påverka andra aktörer i regionen. Vare sig de blir påverkade med eller mot sin vilja så är det fortfarande en påverkan, vilken kan utläsas i att aktörer sluter upp kring och agerar enligt mål som ursprungligen kommer från RTK.

Sammanfattning av de teoretiska perspektiven

De båda teoretiska perspektiven kompletterar varandra på så vis att det ena belyser hur makt kan utövas om det inte föreligger skillnad i intressen medan det andra perspektivet visar på hur makt kan utövas om det föreligger skillnad i intressen. Dessa två perspektiv är relevanta att tillämpa på den regionala utvecklingsplaneringens påverkan eftersom planeringen enbart har mjuka styrmedel till sitt förfogande och därmed troligen enbart kan utöva makt genom samstämmighet. Det teoretiska perspektivet om makt vid oenighet läggs till för att pröva om de gemensamma målen som aktörer sluter upp kring har någon substans, eller om det enbart rör sig om retorik som inte får någon effekt på aktörernas agerande.

Vad gäller makt vid samstämmighet kan regionplaneorganet genom sin utrednings- och samordningsverksamhet, det vill säga genom att ta fram kunskapsunderlag och i samverkansprocesser, kommunicera en regional syn till länets aktörer och genom att bygga gemensamma synsätt och målbilder försöka få aktörerna att sträva åt samma håll.



Bilden ovan visar de båda teoretiska infallsvinklarna som används i studien

Om aktörerna inte drar åt samma håll, om oenighet föreligger, så kan en aktör försöka påverka en annan genom att använda sig av olika former av maktresurser. Då den regionala utvecklingsplaneringen enbart är vägledande för andra aktörer står varken materiella eller auktoritära maktresurser till buds, utan istället immateriella sådana. I fallet regional utvecklingsplanering kan detta göras genom att aktörer hänvisar till en gemensam regional syn på grönstruktur, vilken kan användas som ett verbalt "slagträ" i diskussioner kring grönstrukturens utveckling.

Val av metoder

Hur beskrivs och mäts regional samsyn omsatt i gemensamma mål respektive handling? Ett delat språkbruk och gemensamma synsätt skulle kunna ta sig uttryck vid informella möten kollegor emellan vid skrivaren eller kaffeautomaten eller på konferenser i samspråk med verksamma från andra organisationer. Kulturen som "sitter i väggarna" skulle även kunna ta sig mer formella uttryck genom att den formuleras i en översiktsplan eller i remissvar till andra aktörer. Valet av metoder har vägletts av ett synsätt som är inspirerat av nyinstitutionell teori à la North. Nedan ges en kort redogörelse för detta synsätt, och sedan argumenteras för vilka metoder och källor som används.

Enligt North utgör formella och informella institutioner spelregler som samordnar mänskligt samspel, de fungerar som ett ramverk inom vilket vi människor interagerar. North jämför institutionerna med lagsport där det finns såväl formella skrivna regler, t ex hur många poäng man får för att göra mål, som oskrivna uppträdandenormer, till exempel att man inte bör skada någon i motståndarlaget. Institutionerna minskar osäkerheten i hur vi människor ska bete oss gentemot varandra och ger struktur åt

vardagslivet. *Formella institutioner* utgörs av politiska och juridiska regler, vilka består av hierarkin från den svenska grundlagen via lagar och stadgar till individuella kontrakt. De anger alltså den hierarkiska strukturen i styrelseskicket, dess grundläggande beslutsstruktur och de uttalade reglerna för vilka ärenden som ska behandlas. Formella institutioner utgörs också av ekonomiska regler och kontrakt som anger äganderätten, det vill säga den uppsättning regler som berör användandet av egendom och den inkomst som kan erhållas från den och möjligheterna att avyttra en tillgång eller en resurs. De formella institutionerna utgör emellertid enbart toppen av isberget. Inunder finns de *informella institutionerna* som är utvecklingar och specificeringar av de formella reglerna. Det rör sig om normer, uppföranderegler, traditioner, konventioner, språkbruk, sedvanor, rutiner etcetera. Med andra ord utgör de den sociala struktur som till stor del bestämmer mänskligt agerande.⁶⁷

Åter till frågan ovan: Hur beskrivs och mäts regional utvecklingsplanering av grönstruktur respektive regional samsyn omsatt i gemensamma mål respektive handling gällande grönstruktur? Som en parallell till North anläggs en syn i examensarbetet där en regional samsyn kan ta sig såväl formella som informella uttryck, och där de båda hänger samman och speglar varandra, även om aktörer troligtvis ”silar snacket” vid en jämförelse mellan den informella och formella nivån.

Enligt det ovan beskrivna perspektivet sammanhänger formuleringar angående regional grönstruktur i en översiktsplan (formella ståndpunkter) med de synsätt som finns inom en kommunal förvaltning och som kan uttryckas kollegor emellan (infor-

⁶⁷ North (1993)

mella åsikter). Skriftliga dokument med formella ställningstaganden gällande regional grönstruktur antas spegla den mer informella förhållningen till regional grönstruktur, men inte motsvara den fullt ut. Av denna anledning studeras såväl dokument som intervjuer. Även andrahandskällor som bedöms som pålitliga används.

Urval av material

De skriftliga dokument som valts ut är centrala på så vis att de bedöms uttrycka aktörernas formella hållning vad gäller regional grönstruktur.

Från RTK studeras de rapporter och planer som sedan mitten av nittio-talet uttryckt en huvudsakligen koherent syn på regional grönstruktur. Dessa rapporter är: *Grönstrukturen i Stockholmsregionen* (1996), *Upplevelsevärden, sociala kvaliteter i den regionala grönstrukturen* (2001) med tillhörande rapportserie *Upplevelsevärden i Stockholmsregionens gröna kilar* (2004) och även *Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen* (2002). För att ge en bakgrundsbild studeras emellertid även de rapporter där ett helhetsgrepp tas på regionens grönstruktur och som publicerades innan 1996: *En skogsbacke i handen* (1985), *Storstockholms gröna bälte* (1989) och *Storstockholms gröna kilar* (1992).

Från kommunerna har *översiktsplaner* studerats eftersom de är centrala dokument i den fysiska planeringen. De är politiskt antagna dokument som ska redogöra för prioriteringar vad gäller mark- och vattenanvändning samt mellankommunala frågor. Av länets 26 kommuner har 24 studerats, eftersom Nynäshamns och Täby kommun hade antagit sina översiktsplaner innan RTK börjat förmedla bilden av regional grönstruktur som bestående av tio gröna kilar. Då kommunerna kommit olika långt i sitt översikts-

planearbete är vissa av de planer som studerats utställningshandlingar medan andra är samrådsförslag respektive antagna planer.

Fördjupade översiktsplaner, samhällsbyggnadsprogram och dylikt valdes bort eftersom det är olika vilka dokument kommunerna tagit fram, det vore som att jämföra äpplen med päron. Grönplaner valdes bort eftersom de utgör planeringsunderlag till översiktsplanen och därmed inte är lika centrala dokument, och det är dessutom skiftande huruvida en grönplan tagits fram eller inte.

Från det ideella nätverket Skydda Storstockholms gröna kilar har ett så kallat *upprop* studerats. Uppropet utgör ett manifest som de ideella organisationerna samlats bakom.

För länsstyrelsens del har *Miljöanalys 1996* studerats, en skrift där länets samlade miljöutmaningar har ringats in och presenterats. Vidare har *Miljövårdsprogram 2000* studerats som innehåller regionala miljömål och ett handlingsprogram. Dessutom studeras *Aldrig långt till naturen*, ett program för hur de mest värdefulla områdena för friluftsliv och naturvård ska kunna få varaktigt skydd och förvaltning, och där många aktörer i regionen varit involverade.

De två första dokumenten från länsstyrelsen innehåller ställningstaganden till vilka miljöfrågor som är särskilt viktiga i Stockholmsregionen. Det tredje dokumentet är relevant eftersom det i stor utsträckning behandlar grönstruktur. Det har tagits fram i samarbete med de flesta av länets kommuner och får därför ses som ett centralt dokument gällande grönstruktur. Miljövårdsprogrammet och programmet för skydd av tätortsnära natur har tagits fram av länsstyrelsen i samarbete med RTK. Det hade varit lämpligare att studera dokument som länsstyrelsen tagit fram på egen hand, men det var svårt att finna dokument som både var

centrala och framtagna av enbart länsstyrelsen eftersom de regionala organisationerna ofta samarbetar vid viktiga frågor.

Fem intervjupersoner som är aktiva i arbetet med grönstruktur och som finns inom de centrala organisationerna har valts ut; en person från RTK, en person från länsstyrelsen, en från nätverket Skydda Storstockholms gröna kilar, en person från en central kommun där det föreligger ett högt exploateringsstryck och en från en mer perifer kommun där exploateringsstrycket är lägre. Två intervjupersoner har valts ut från kommunerna eftersom kommunernas behov av en regional samsyn kan påverkas av om ett högt eller lågt exploateringsstryck föreligger.

Urvalet är inte slumpmässigt utan strategiskt. Intervjupersoner valdes som antogs vara aktiva i arbetet med regional grönstruktur, eftersom det bedömdes som mer givande att intervjua personer som är involverade i arbetet med regional grönstruktur än de som inte är det. Resultatet från intervjuerna kan inte sägas vara allmängiltigt då urvalet är så pass litet och dessutom bäddar för ett positivt resultat. Det kan däremot visa på tendenser, vilka kan följas upp i en annan studie. Syftet med urvalet var emellertid inte att visa på ett bredare resultat, utan att istället se om det överhuvudtaget finns tecken som visar på att en regional samsyn omsätts i handling.

Intervjuerna varade i genomsnitt femtio minuter och dokumenterades genom anteckningar. Ett halvstrukturerat frågeformulär användes för att balansera intervjusituationens tematiska och dynamiska kvaliteter. Med tematiska kvaliteter menas intervjuformulärets relevans för examensarbetets frågor och med dynamiska kvaliteter menas samspelet mellan intervjuare och respondent i intervjusituationen. Till sist måste påpekas att resultatet från en intervju består av kunskap som byggs upp i samspel

mellan intervjuare och den intervjuade. Resultatet från intervjuerna består alltså såväl av intervjupersonernas svar som författarens tolkningar av svaren. Själva ordet intervju kommer ju också från *inter views*, det vill säga som sker *mellan två seenden*.⁶⁸

Intervjuerna hade kunnat kompletteras med remissvar för att ytterligare undersöka huruvida RTK:s budskap hänvisas till i diskussioner aktörer emellan. Det fanns emellertid inte möjlighet att undersöka både remissvar och genomföra intervjuer. Vid ett val mellan de båda bedömdes att intervjuerna skulle ge mer information än remissvaren.

Utöver de ovan nämnda källorna har även RTK:s rapport *De gröna kilarna över tiden* (2006) använts, vilken undertecknad tagit fram för RTK:s räkning och därigenom haft tillgång till det empiriska materialet. Skriften baseras på litteratur, skriftliga dokument och intervjuer med femton personer som direkt eller indirekt verkar inom området planering och grönstruktur.

Kriterier för analys

I examensarbetet prövas två hypoteser utifrån de båda teoretiska perspektiven. Om det teoretiska perspektivet om *makt vid samstämmighet* ska bekräftas, så ska aktörer i länet ha ett gemensamt språkbruk och en gemensam kartbild för den regionala grönstrukturen, som har sitt ursprung i RTK:s rapporter. Om det teoretiska perspektivet om *makt vid oenighet* ska bekräftas, så ska aktörer ha hänvisat till en gemensam regional syn på grönstruktur, som kan hänföras till RTK:s rapporter, för att försöka påverka en annan aktör. Det kan även uttryckas som att en regional sam-

⁶⁸ Kvale (1997)

syn på grönstruktur och RTK:s rapporter ska ha använts som verbala ”slagträn” i diskussionen kring den regionala grönstrukturens utveckling.

Ett av de viktigaste stegen i en undersökning är att göra det fenomen som ska undersökas mätbart, att konstruera mått för det som ska mätas. Nedan konstrueras mått för regional utvecklingsplanering gällande grönstruktur respektive regional samsyn.

I det inledande kapitlet skrevs att med regional utvecklingsplanering gällande grönstruktur avses i studien RTK:s utrednings- och samordningsverksamhet gällande grönstruktur, vilket huvudsakligen består i att ta fram kunskapsunderlag och att kommunicera dem genom samverkansprocesser där dialog och läroprocesser kan ske. *I examensarbetet studeras emellertid inte hur RTK bidragit till en regional samsyn i länet utan enbart om detta skett.* Därmed är det i denna studie relevant att studera vilket budskap som RTK eventuellt har förts fram, men däremot inte hur det kommunicerats. RTK:s tillvägagångssätt har emellertid kortfattat beskrivits i kapitlet *Regional utvecklingsplanering* för att ge bakgrundsförståelse för examensarbetets frågeställningar.

Två kriterier är lämpliga att ställa upp vad gäller att ringa in vad som är RTK:s budskap gällande regional grönstruktur.

- *Det första är att budskapet framförts i flera rapporter.*
- *Det andra är att budskapet ursprungligen kommer från RTK.*

Om budskapet inte ursprungligen kommer från RTK är det inte den regionala utvecklingsplaneringen som bidragit till påverkan utan något annat som exempelvis trender i omvärlden.



Perspektivet om makt vid samstämmighet bekräftas om:

- RTK:s budskap står att finna i centrala skriftliga dokument som är framtagna av länets aktörer

- Aktörer muntligt definierar regional grönstruktur enligt RTK:s budskap

Perspektivet om makt vid oenighet bekräftas om:

- RTK:s budskap hänvisas till i diskussioner som förs aktörer emellan där de försöker påverka varandra

Bilden visar de kriterier som använts för att analysera studiens empiriska material.

Vad gäller att budskapet ska ha framförts i flera rapporter kan konstateras att ett budskap som framförts över en flerårsperiod har större chans att nå genomslag än ett som framförts över en kortare period, då kunskapsförmedling kan kräva stora insatser i form av tid och engagemang.⁶⁹ Dessutom tolkas ett långsiktigt budskap som mer centralt än om det förmedlats över en kortare period.

I inledningen definierades regional samsyn som en gemensam målbild för hur den regionala grönstrukturen ska utvecklas som aktörerna samlas kring, vilken kan ta sig uttryck såväl i skrifter som vid diskussioner aktörer emellan. För att inte samsynen enbart ska bestå av ”tomt prat” räcker det inte med att målbilden uttrycks i skrifter, utan den ska även hänvisas till i diskussioner aktörer emellan där de försöker påverka varandra, det vill säga den regionala samsynen omsätts i handling. Tre kriterier är därmed lämpliga att ställa upp vad gäller att utröna huruvida en regional samsyn har genererats.

- *Det första är att RTK:s budskap står att återfinna i centrala skriftliga dokument som är framtagna av länets aktörer.*
- *Det andra är att aktörer muntligt definierar regional grönstruktur enligt RTK:s budskap.*
- *Det tredje är att RTK:s budskap hänvisas till i diskussioner aktörer emellan där de försöker påverka varandra.*

De fem kriterierna ovan är svåra att kvantifiera. Hur många procent av länets aktörer ska exempelvis hänvisa till RTK:s budskap och i hur många dokument ska RTK:s budskap återfinnas för att

⁶⁹ Nitsch (1998)

en regional samsyn kan sägas vara uppnådd? Det är svårt att försvara att en viss procentsats skulle ge ett nekande eller jakande svar på frågan huruvida en regional samsyn genererats. Däremot kan kvalitativa resonemang och reflektioner föras.

4. PRESENTATION OCH ANALYS AV MATERIAL

I det här kapitlet återges kommunala översiktsplaner och skrifter från RTK, länsstyrelsen och det ideella nätverket Skydda Storstockholms gröna kilar. Det empiriska materialet varvas med analyser av vad som är RTK:s huvudsakliga budskap och om detta bidragit till att skapa en gemensam målbild kring den regionala grönstrukturen i regionen.

RTK:s budskap gällande regional grönstruktur

Empiri

RTK har förmedlat budskap kring regionens gröna struktur i en serie skrifter. Kontoret har sedan mitten av åttiotalet givit ut ett flertal rapporter som tagit ett samlat grepp om länets regionala grönstruktur, vilka beskrivs nedan.

I rapporten *En skogsbacke i handen är bättre än tio i skogen* från 1985 angavs riktlinjer för en lägsta grönstandard vad gäller friluftslivsområden utifrån områdenas ytstorlek och tillgänglighet. Rapporten skildrade samspelet mellan bebyggelse och natur. Syftet med rapporten var att kunna hävda friluftslivets intressen med saklighet och tyngd, och att utgöra underlag för regionplanering och stöd för kommunal planering.⁷⁰

År 1989 kom rapporten *Storstockholms gröna bälte*. Skriften utformades med syfte att föra in ekologiska aspekter i regionplanarbetet och att utgöra underlag för regionplanering och stöd för kommunal planering. Öbiogeografisk forskning⁷¹ tillämpades på Stockholmsregionen och biologiska kärnområden, spridningskorridorer och ekologiskt särskilt känsliga områden utpekades, vilka tillsammans utgjorde Storstockholms gröna bälte, stommen för den regionala grönstrukturen.⁷²

År 1992 gav RTK ut rapporten *Storstockholms gröna kilar* vilken tjänade som underlag för regionplaneringen och var avsedd att

⁷⁰ Regionplanekontoret (1985)

⁷¹ Den öbiogeografiska teorin utvecklades från början för att beskriva och förklara variationen i antalet arter på oceaniska öar. Senare har det visat sig att även andra miljötyper fungerar som öar, till exempel naturområden åtskilda av bebyggelse.

⁷² RTK (1989), Asplund (1988)

utgöra ett stöd för kommunal planering. I rapporten analyserades all mark inom ett avstånd på ca 30 km från regionens kärna som inte var ianspråktagen för tätbebyggelse utifrån naturvärden, kulturhistoriska värden, friluftslivsintressen samt orienterbarhet⁷³. Grönområdena delades in i åtta gröna kilar, skilda åt av de ”bebyggelsefingrar” som strålar ut från regionens centrum.⁷⁴

Några år senare publicerades rapporten *Grönstrukturen i Stockholmsregionen*, även den avsedd att utgöra underlag för regionplaneringen och stöd för den kommunala planeringen. Jämfört med tidigare utredningar utvidgades det studerade området till att omfatta hela länet och kilarna förlängdes utanför den tätbebyggda storstadsregionen. Rapportens grönstruktur definierades som en regional grundstomme vilken band samman lokala grönområden och grönstråk. Behandlingen av lokala områden och deras anknytning till den regionala grönstrukturen ansågs av RTK i första hand vara en kommunal planeringsfråga. Grönstrukturen delades in i tio gröna kilar till skillnad från de tidigare åtta.

Varje kil byggdes upp av natur- och kulturvetenskapliga samt sociala värden. De inre delarna av kilarna gränsade mot bebyggelse medan de yttre mestadels följde gränser för natur- eller kulturvetenskapliga riksintressen. Kilarna delades in i värdekärnor med områden där flera olika värden överlappades och kilområden som inte hade överlappande värden men som band samman värdekärnorna i kilen. I kilstrukturen angavs även svaga zoner som var känsliga för ingrepp och gröna länkar som kunde utgöra tvärförbindelser mellan kilarna. Utanför kilstrukturen identifierades tio utflyktsområden i länets utkanter. De tio gröna kilarna var

⁷³ Med detta menas att vi människor kan orientera oss utifrån de gröna kilarna, det vill säga de utgör ett strukturerande element i stadens form.

⁷⁴ RTK (1992)

Angarnkilen, Bogesundskilen, Nacka-Värmdökilen, Tyrestakilen, Hanvedenkilen, Bornsjökilen, Ekerökilen, Görvälnkilen, Järvakilen och Rösjökilen.⁷⁵

År 2001 gav RTK ut rapporten *Upplevelsevärden – Sociala kvaliteter i den regionala grönstrukturen*. Syftet var att öka kunskapen om och ta fram en metod för att beskriva den sociala dimensionen av grönstrukturen och att utgöra ett stöd för kommunal planering. Rapporten utgjorde en fördjupning av grönstrukturrapporten som beskrevs ovan, och utgick huvudsakligen från samma begrepp, utgångspunkter och förutsättningar.

Den regionala grönstrukturen beskrevs även i denna rapport bestående av tio gröna kilar. En metod utvecklades för att beskriva grönstrukturens upplevelsevärden, en form av sociala värden, i samarbete med en kommunal referensgrupp och en mer ämnesinriktad. Upplevelsevärden bygger på en förväntan hos individen som inte bara är individrelaterad utan även beror av tidpunkt, plats och sinnesstämning.⁷⁶ Metoden tillämpades på de tio gröna kilarna vilket resulterade i en *rapportserie* med en rapport för varje kil, och digitalt kartmateriel som levererades till kommunerna.⁷⁷

Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen RUFS 2001 är en regionplan i plan- och bygglagens mening men perspektivet har vidgats till att omfatta även innovationer, integration och kompetensutveckling. Beskrivningen av grönstrukturen baseras på innehållet i rapporten *Grönstrukturen i Stockholmsregionen*, och grönstrukturen beskrivs i form av tio gröna kilar med

⁷⁵ RTK (1996)

⁷⁶ RTK (2001)

⁷⁷ RTK (2006)

natur- och kultur samt sociala värden, vilka indelas i värdekärnor, kilområden och svaga zoner som är särskilt känsliga för ingrepp. Kilarna beskrivs i huvudsak följa bebyggelse i regionens mer centrala delar, och riksintressen för natur eller kultur längre ut. Fem inriktningar anges vad gäller att vidta åtgärder; att främja och utveckla grönstrukturens värden och funktioner, att utveckla bättre planeringsunderlag och verktyg, att etablera nätverk för mellankommunal samordning, att uppmärksamma betydelsen av en insiktsfull förvaltning och skötsel i planeringen samt att skydda värdefulla områden.

RTK:s sakområdesansvariga för grönstruktur menar att det budskap som förs fram gällande grönstruktur baseras på aktuella rapporter och planer där grönstrukturen är behandlad.⁷⁸

Analys

Sedan nittioalet har den regionala grönstrukturen beskrivits bestå av gröna kilar, vilket inleddes med rapporten *Storstockholms gröna kilar* där grönstrukturen delades in i åtta gröna kilar. Från och med *Grönstrukturen i Stockholmsregionen* och i efterföljande rapporter och den regionala utvecklingsplanen har grönstrukturen beskrivits i form av tio gröna kilar. Detta budskap uppfyller examensarbetets första kriterium om vad som är RTK:s budskap, nämligen att budskapet ska ha framförts i flera rapporter. Budskapet om den regionala grönstrukturen som bestående av tio gröna kilar har löpt som en grön tråd från mitten av nittioalet och framåt. De tio gröna kilarna är Angarnkilen, Bogesundskilen, Nacka-Värmdökilen, Tyrestakilen, Hanvedenkilen, Bornsjökilen, Ekerökilen, Görvålnkilen, Järvakilen och Rösjökilen, vilka geo-

⁷⁸ Intervju med Malmros, Bette

grafiskt definieras huvudsakligen likadant i *Grönstrukturen i stockholmsregionen* från 1996, i upplevelsevärden-rapporterna samt i den regionala utvecklingsplanen.

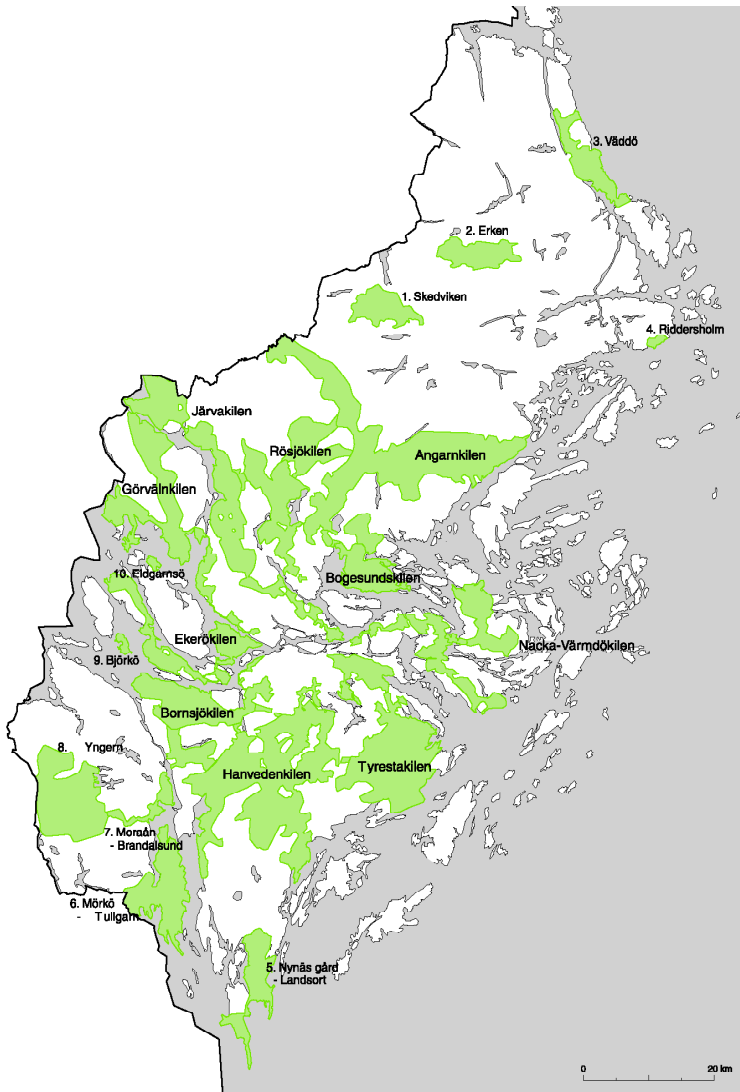
Hur är det då med det andra kriteriet, att RTK:s budskap ursprungligen ska komma just från RTK och inte stå att finna i omgivningen? Idén om en kilformad grönstruktur uttrycktes troligen för första gången i Stockholmstrakten i generalplanen för Stockholm från femtiotalet.⁷⁹ En annan föregångare finns i Köpenhamns fingerplan där man samordnade stadsutbyggnad, infrastruktur och fredade grönkilar.⁸⁰ Budskapet om gröna kilar *generellt* har alltså inte sitt ursprung i RTK:s verksamhet om grönstruktur. Ett budskap som dock med säkerhet har sitt ursprung i RTK är att den regionala grönstrukturen består av de gröna kilar som geografiskt är markerade på kartan på nästa uppslag. Därmed får även det andra kriteriet anses vara uppfyllt.

Sammanfattningsvis kan konstateras att RTK har framfört budskapet att den regionala grönstrukturen består av regionala gröna kilar; Angarnkilen, Bogesundskilen, Nacka-Värmdökilen, Tyrestakilen, Hanvedenkilen, Bornsjökilen, Ekerökilen, Görvålnkilen, Järvakilen och Rösjökilen. Dessa avgränsas geografiskt i huvudsak likadant i skrifter från 1996 och framåt. På sidan till höger återges en förenklad kartbild av de gröna kilarna såsom de återges i rapporterna från 1996 och 2001. I inledningskapitlet återgavs en mer preciserad bild av den regionala grönstrukturen såsom den i stort återges i rapporten från 1996, i RUFS:en och i rapportserien från 2004.

⁷⁹ Stockholms stads stadsplanekontor (1945)

⁸⁰ Inregia AB (1999)

4. PRESENTATION OCH ANALYS AV MATERIAL



De tio gröna kilarna och tio utflyktsområden i Stockholmsregionen. Observera! Bilden är förminskad och beskuren. Källa: RTK (2001)

Regional samsyn

I det här avsnittet återges och analyseras dokument- och intervjustudien. För att ge en bakgrundsförståelse beskrivs emellertid först aktörernas roller och agerande vad gäller grönstruktur.

De centrala aktörernas roller och agerande

KOMMUNERNA är centrala i det regionala arbetet med grönstruktur. De har en nyckelroll vad gäller planering av mark och vatten och kan även instifta skydd av områden enligt miljöbalken. De är dessutom de största ägarna av de markområden som ingår i grönstrukturens centrala delar. Genom åren har uppslutningen kring den regionala grönstrukturen ökat, något som översiktsplaner visar på, och även att många markområden avsatts till reservat. Det visar sig även i miljökonsekvensbeskrivningar för större infrastrukturprojekt och i att samverkan förekommer genom flera delregionala projekt. Grönstrukturen kommer emellertid ofta i konflikt med andra samhällsintressen, och många gånger prioriteras andra samhällsintressen före grönstrukturen.⁸¹

LÄNSSTYRELSEN kan enligt sitt mandat verka för den regionala grönstrukturen både genom områdesskydd och genom att hävda de gröna kilarna i samråd med kommunerna i planprocessen. Myndigheten har gjort stora insatser framförallt vad gäller naturvård, kulturmiljövård och områdesskydd, och arbetar sedan några år även allt mer med sociala frågor, bland annat som följd av den nya naturvårdspolitikens sociala inriktning. Länsstyrelsen fick 2002 som ett led i den nya naturvårdspolitikens i uppdrag att ta fram ett program för varaktigt skydd och förvaltning av de mest värdefulla tätortsnära områdena för friluftsliv och naturvård,

⁸¹ RTK (2006)

vilket resulterade i programmet *Aldrig långt till naturen*. Det är väl förankrat hos kommunerna. Flera reservat har avsatts och är på gång. Kilarna lyftes som en mellankommunal fråga i mitten av nittioalet, och utgör idag en av de regionala miljöutmaningarna för länet. Länsstyrelsen hävdar de gröna kilarna i samråd med kommuner, men överprövning av detaljplaner har sällan skett.⁸²

IDEELLA ORGANISATIONER har genom åren verkat för att värna grönstruktur i Stockholmsregionen. I mitten av nittioalet fick arbetet emellertid en skjuts då Naturskyddsföreningen i Stockholms län tog initiativ till att bilda nätverket *Skydda Storstockholms gröna kilar*. Flera stora etablerade ideella organisationer med höga medlemstal, bland andra Svenska turistföreningen Stockholmskretsen, Friluftsrämjandet Stockholms distriktsförbund och Stockholms läns Hembygdsförbund, koordinerade sig till ett nätverk och skrev på ett upprop.⁸³ Nätverket har intagit en roll som informell bevakare av den regionala grönstrukturen och för att nå ut har nätverket använt sig av media, ingått i samrådsgrupper och koordinerat remissvar.⁸⁴

⁸² RTK (2006)

⁸³ I och med den nya naturvårdspolitiken har en aktualisering av uppropet gjorts och idag står fjorton ideella organisationer bakom: Naturskyddsföreningen i Stockholms län, Sportfiskarna Stockholmsdistriktet, Svenska turistföreningen Stockholmskretsen, Stockholms orienteringsförbund, Birka Scoutdistrikt, Friluftsrämjandet Stockholms distriktsförbund, Fältbiologerna, Förbundet för Ekoparken, Stockholms Scoutdistrikt, Stockholms ornitologiska förening, Världsnaturfonden, Stockholms Hembygdsförbund, Arbetsgruppen bevara Nackareservatet samt Roslagens Scoutdistrikt.

⁸⁴ RTK (2006)

Empiri - kommuner

Tretton av länets tjugotre kommuner (57 %) pekar ut någon eller några av de gröna kilarna i text och på karta i sina översiktsplaner, se tabellen på nästa uppslag.

En planerare som arbetar vid Stockholms stadsbyggnadskontor beskriver den regionala grönstrukturen som bestående av de gröna kilarna, och hänvisar även till RTK:s rapporter. Respondenten menar att RTK:s arbete använts:

Allt jobb om den regionala grönstrukturen har varit till stor nytta. Nu kan vi få stöd i våra yttranden på så vis att vi kan hävda att grönstruktur är en mellankommunal fråga, det har vi till exempel gjort i ett remissvar om Tyrestakilen. Det är känsligt med mellankommunala frågor ... vi är beroende av samarbete med andra kommuner.⁸⁵

En planerare vid Botkyrka kommun beskriver den regionala grönstrukturen i form av tio gröna kilar. Respondenten menar att RTK:s arbete används vid samtal med andra kommuner och exemplifierar med ett samarbete med tre grannkommuner om hur Hanvedenkilen kan vidareutvecklas. Intervjupersonen menar att den stora skalan i den regionala grönstrukturen kan hjälpa till att se nya samband och möjligheter för rekreation och naturvård.⁸⁶

⁸⁵ Intervju med Egerö, Ulrika

⁸⁶ Intervju med Jansson, Karin

**Kommun och årtal för Gröna kilar utpekade i text och på karta
översiktsplan**

Botkyrka 02 aktualitetsförkl. 05	X
Danderyd 05	X
Ekerö 04	X
Haninge 04	-
Huddinge 01	-
Järfälla 01	X
Lidingö 02	-

I översiktsplanen står att Lidingö inte ingår i den regionala grönstrukturen, vilket kommunen dock gör enligt RUFS 2001.

Nacka 02	X
Norrtälje 04	-
Nykvarn 02	-
Sigtuna 02	X
Salem 05	X
Sollentuna 98 aktualitetsförkl. 02	X
Solna 06	X
Stockholm 99	X
Sundbyberg 01	-
Södertälje 04	-
Tyresö 98	-

Kommun och årtal för översiktsplan	Gröna kilar utpekas i text och på karta
Upplands-Bro 02	Jag har tyvärr ej fått tag på kartan.
Upplands-Väsby	X
Vallentuna 01	X
Vaxholm 90 aktualitetsförkl. 00	- Hänvisningar görs till och lokala områ- den pekats ut som finns jämte den kart- bild som återges i rapporten <i>Storstock- holms gröna bälte</i> .
Värmdö 03	X
Österåker 05	- De gröna kilarna omnämns i text men resonemang förs inte kring lokala områ- den som ingår i kilarna, däremot görs hänvisning till karta.
Summa	13/ 23 (57%)

På nästa sida återges några citat ur kommunala översiktsplaner för att exemplifiera vad kryssen i tabellen ovan kan stå för.

I Botkyrka finns s.k. gröna kilar som ingår i den regionala grönstruktur, som identifieras och senast redovisats i Regional utvecklingsplan för Stockholms län. Kilarnas funktion är viktig då de bildar sammanhängande grönstråk med mark för friluftsliv, som tar sig långt in i stadsbebyggelsen, samt bidrar till en estetisk upplevelse.⁸⁷

... Tillsammans med tvärgående gröna länkar och stora utflyktsområden i länets utkanter bildar kilarna grundstommen i regionens grönstruktur. I Salem ingår hela området norr om motorvägen i den s.k. ”Bornsjökilen”.⁸⁸

Den regionala grönstrukturen är de gröna kilarna som sträcker sig in mot Stockholms centrala delar från omgivande landsbygd. Värdet av sådana gröna kilar är dels att tätortsborna skall komma i kontakt med naturen, men även att djur och växter skall kunna få finnas i städernas närhet och att de skall kunna sprida sig mellan olika så kallade värdekärnor (områden med särskilt värdefull natur). Särskilt viktigt är att sammanhängande stråk av grönområden såsom korridorer och kilar, bibehålls så stora och sammanhängande som möjligt. Betydande delar av Ekerö och Munsö, Kärnsön samt nästan hela Lovö tillhör den så kallade Ekerökilen. Även Björkö och Eldgarmsö ingår i grönstrukturen som utflyktsområden.⁸⁹

⁸⁷ Botkyrka kommun (2002) sid 10

⁸⁸ Salems kommun (2005) sid 24

⁸⁹ Ekerö kommun (2004) sid 23

Empiri - länsstyrelsen

I *Miljöanalys 1996* sammanställde länsstyrelsen kunskaper om miljösituationen i länet vilket resulterade i ett antal utmaningar för länets miljöarbete. En av dessa beskrivs som 'Bevara regionens struktur av grönska och vatten'. Kilarna beskrivs i ord men det anges inte att de är tio stycken, däremot visas en karta med de tio gröna kilarna. Det framhävs att kunskapen bör fördjupas och att den regionala grönstrukturen är en mellankommunal fråga kommunerna har att ta hänsyn till i kommande översiktsplaner.

Storstockholm har en stjärnformig stadsstruktur med stora gröna kilar mellan bebyggelsen. (...) Detta är en mellankommunal fråga som kommunerna har att ta hänsyn till i de kommande översiktsplanerna. Miljöutmaningen handlar om att få förståelse för grönstrukturens betydelse i regionens framtida utveckling.⁹⁰

Länsstyrelsen var drivande i att ta fram *Miljövårdsprogram 2000* som Kommunförbundet Stockholms län, länsstyrelsen och RTK står bakom. Regionala miljömål finns angivna i programmet, och även tio miljöutmaningar. Utmaningarna anges fungera som en brygga mellan *Miljöanalys 96* och miljövårdsprogrammet. En av utmaningarna, 'Bevara regionens struktur av grönska och vatten', innebär att Storstockholm ska ha en grönstruktur som långsiktigt ger människor tillgång till naturområden för friluftsliv och rekreation. Där står även att särskild vikt ska läggas vid stora, strategiskt belägna naturområden och att helheten och sambanden inom strukturen särskilt bör beaktas. Vidare står att de delar av Storstockholm som lider brist på naturområden för rekreation

⁹⁰ Länsstyrelsen i Stockholms län (1996) Sidnummer saknas i skriften

behöver uppmärksammas.⁹¹ De gröna kilarna beskrivs i text och på karta och åtgärder listas som behandlar regional utvecklingsplanering, säkerställande av områden samt kunskapsuppyggnad.

Grönstrukturen i storstadsbygden präglas av tio gröna kilar som tränger in i bebyggelsen från olika håll ...⁹²

År 2002 fick länsstyrelsen som ett led i den nya naturvårdspolitiken i uppdrag av regeringen att ta fram ett program för varaktigt skydd och förvaltning av de mest värdefulla tätortsnära områdena för friluftsliv och naturvård. Det resulterade i *Aldrig långt till naturen* som togs fram i samverkan med RTK och 23 av länets 26 kommuner.⁹³ De gröna kilarna beskrivs i text och på karta.

Den regionala grönstrukturen är det storskaliga systemet av grönområden i hela storstadsområdet. I Stockholmsregionen används begreppet för den struktur av grönområden som utpekas i regionplanen, RUF 2001 och som utgörs av tio gröna kilar.⁹⁴

En utredare vid länsstyrelsen beskriver den regionala grönstrukturen i form av de tio gröna kilarna, och kommenterar att länsstyrelsen hänvisade till de gröna kilarna vid samråd med kommuner om mellankommunala frågor. Rapporter från RTK används för att förtydliga vad som är ett mellankommunalt intresse.⁹⁵

⁹¹ Miljövärdprogram 2000 (1999)

⁹² Miljövärdprogram 2000 sid 68

⁹³ Aldrig långt till naturen (2003)

⁹⁴ Aldrig långt till naturen sid 19

⁹⁵ Intervju med Holmqvist, Inger

Empiri - nätverket

Det ideella nätverket Skydda Storstockholms gröna kilar består av fjorton ideella organisationer, varav flera är etablerade organisationer med höga medlemstal.⁹⁶ Vid nätverkets bildande skrevs ett manifest, ett upprop som organisationerna ställde sig bakom. Där beskrivs de gröna kilarna både i text och på karta.

Storstockholms Gröna Kilar är de naturområden som blivit över när staden utvecklats längs ett antal järnvägsspår och vägar. Resultatet har blivit en stjärnformig struktur där obebyggda grönområden når ända in till Stockholms centrala delar. (...) Vi tror att det bästa sättet att förvalta denna skatt är att ge de gröna kilarna ett tydligt, juridiskt bindande skydd.⁹⁷

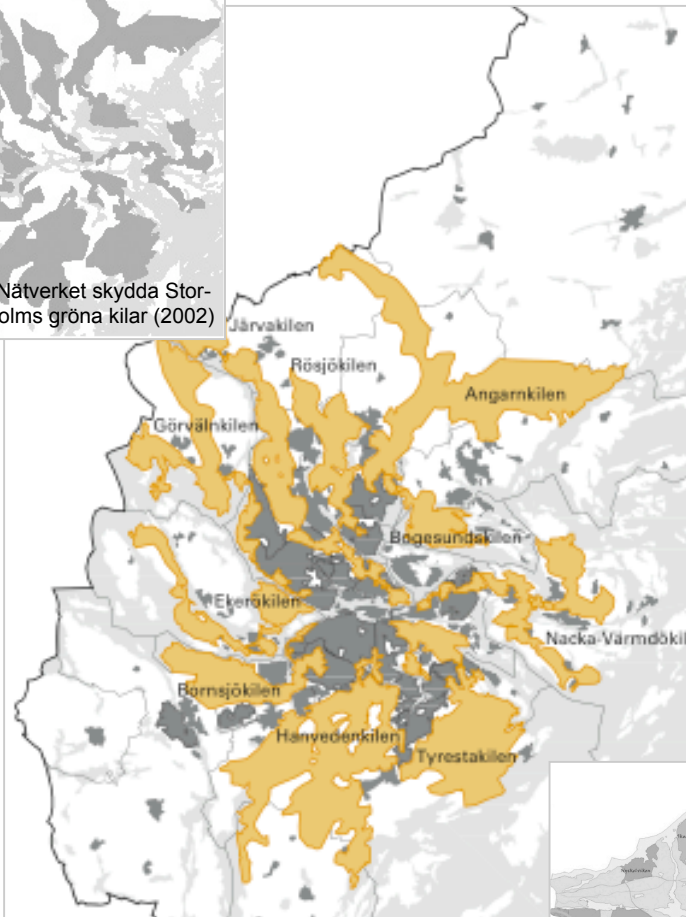
En tidigare ordförande i Naturskyddsföreningen i Stockholms län var med och drog igång det ideella nätverket då man ansåg att det behövdes en starkare regional ideell kraft i länet för att värna de gröna kilarna. Respondenten beskriver den regionala grönstrukturen som bestående av de tio gröna kilarna, och berättar att nätverket valde att använda sig av RTK:S rapport från 1996, *Grönstrukturen i Stockholmsregionen*, eftersom den beskrev de gröna kilarna och då dokumentet i omgivningens ögon sågs som ett neutralt dokument:

Vi sökte sanktion i RTK:S grönstruktur-rapport.

⁹⁶ RTK (2006)

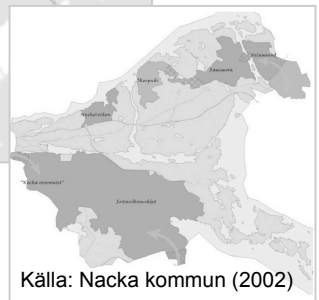
⁹⁷ Nätverket Skydda Storstockholms gröna kilar (2002) sid 2-3

4. PRESENTATION OCH ANALYS AV MATERIAL



Källa: Miljövårdsprogram 2000 (1999)

Exempel på hur RTK:s kartbild spridits till andra aktörer. Observera att bilderna är förminskade, beskurna och att de två små även är konverterade till gråskala.



Analys

En regional samsyn definierades i inledningen som att aktörerna samlas kring en gemensam målbild för hur den regionala grönstrukturen ska utvecklas, och att denna målbild hänvisas till vid diskussioner aktörer emellan. Som kriterier för analys skrevs att RTK:s budskap ska stå att återfinna i centrala skriftliga dokument som är framtagna av länets aktörer, att aktörer muntligt definierar regional grönstruktur enligt RTK:s budskap och att RTK:s budskap hänvisas till i diskussioner aktörer emellan där de försöker påverka varandra.

Merparten av kommunerna (57%) pekar ut de gröna kilarna i såväl text som karta i sina översiktsplaner. I samtliga av de studerade dokumenten från både länsstyrelsen och det ideella nätverket beskrivs den regionala grönstrukturen i form av gröna kilar i såväl text som på karta. Det första kriteriet kan anses vara uppfyllt, eftersom en övervägande majoritet av aktörerna i länet samlats kring en gemensam målbild gällande den regionala grönstrukturen.

De fyra intervjupersonerna definierade den regionala grönstrukturen enligt ”RTK:s” gröna kilar. Därmed är även det andra kriteriet uppfyllt.

De fyra respondenterna hänvisade även till de gröna kilarna vid diskussioner med andra aktörer i länet, och exemplifierar med tillfällen när detta skett. Intervjupersonen från länsstyrelsen menade att man inom länsstyrelsen har hänvisat till de gröna kilarna vid samråd med kommuner. Planeraren från den centrala kommunen hänvisade till de gröna kilarna vid ett remissvar till en annan kommun. Planeraren vid den perifert belägna kommunen kommenterade att RTK:s arbete används vid ett samarbete med tre

grannkommuner om hur Hanvedenkilen ska vidareutvecklas. En företrädare för det ideella nätverket berättar att RTK:s budskap om de gröna kilarna användes som utgångspunkt för ideellt arbete, vilket bland annat bestod i att skriva remissvar, ingå i samrådsgrupper och vända sig till media. Därmed är även det tredje kriteriet uppfyllt.

Den sammanlagda tolkningen av resultatet från dokument- och intervjustudien är att RTK bidragit till att generera en gemensam målbild i regionen kring den regionala grönstrukturen, och att denna samsyn även omsätts i handling i och med att den hänvisas till vid diskussioner aktörerna emellan.

Vad gäller analysen av dokument måste här kommenteras att analyskriterierna ger en viss tolkningsmån. Det skiljer sig mellan olika dokument i hur ingående de gröna kilarna beskrivs. I vissa skrifter finns längre texter medan det i andra bara rör sig om några rader. Detsamma gäller kartorna, som uppvisar en varierande detaljeringsgrad vad gäller att återge de gröna kilarna. Oavsett detaljeringsgrad återger emellertid aktörerna RTK:s budskap.

Gällande analysen av resultat från intervjuerna måste här poängteras att enbart ett fåtal personer intervjuades vilka dessutom antogs vara aktiva i arbetet med grönstruktur, vilket bäddade för ett positivt resultat. Resultatet att den regionala samsynen omsätts i handling kan därför inte sägas vara allmängiltigt. Syftet med urvalet var emellertid inte att visa på ett bredare resultat, utan att se om det överhuvudtaget fanns *tendenser* som visar på att en regional samsyn inte enbart uttrycktes i ord utan även omsätts i handling, vilket den också gjorde.

5. SLUTSATSER OCH DISKUSSION

I det här kapitlet besvaras examensarbetets tre frågor och utifrån svaren diskuteras den regionala planeringens / utvecklingens roll i förhållande till grönstruktur. Resonemang förs även kring slutsatsernas giltighet. Till sist reflekteras kring vilken nytta studien fört med sig, och förslag ges till vidare studier.

Studiens slutsatser

I examensarbetet ställdes en huvudfråga som preciserades genom tre delfrågor, vilka återges nedan och sedan besvaras.

Kan regional utvecklingsplanering påverka andra aktörers arbete med regional grönstruktur?

- Vilket budskap har RTK förmedlat genom sin regionala utvecklingsplanering gällande grönstruktur?
- Har detta budskap bidragit till att generera en regional samsyn hos länets aktörer gällande regional grönstruktur?
- Hänvisar aktörer i länet till den regionala samsynen vid diskussioner sinsemellan om den regionala grönstrukturens utveckling?

RTK har sedan mitten av nittioalet framfört budskapet att den regionala grönstrukturen består av tio gröna kilar, vilka är Angarnkilen, Bogesundskilen, Nacka-Värmdökilen, Tyrestakilen, Hanvedenkilen, Bornsjökilen, Ekerökilen, Görvälnkilen, Järvakilen och Rösjökilen. Dessa avgränsas geografiskt i huvudsak likadant i skrifter från 1996 och framåt. Kartbild finns på sid 25 och 67.

Majoriteten av aktörerna beskriver den regionala grönstrukturen i form av gröna kilar i både text och karta i centrala dokument, och samtliga intervjupersoner definierar den regionala grönstrukturen i form av de gröna kilarna som beskrevs ovan. Detta tolkas som att det finns en regional samsyn i regionen kring den regionala grönstrukturen.

De fyra intervjupersonerna hänvisade till de gröna kilarna vid diskussioner med andra aktörer i länet; vid samråd, vid remiss-svar, vid delregionalt samarbete kring grönstruktur och vid kontakt med media. Detta tolkas som att RTK:S budskap hänvisas till i diskussioner som förs mellan länets aktörer, det vill säga att den regionala samsynen omsätts i handling.

Svaret på huvudfrågan blir därmed ja, regional utvecklingsplane-ring kan påverka andra aktörers arbete med regional grönstruktur. Utrednings- och samordningsverksamhet kring regional grönstruktur kan bidra till att generera en regional samsyn kring regional grönstruktur, och det finns tendenser på att denna även omsätts i handling och inte enbart innebär ”tomt prat”.

Studiens resultat stöds av en undersökning som gjordes i samband med översynen av plan- och bygglagen och som i och för sig inte specifikt handlar om grönstruktur men däremot om regional utvecklingsplanering generellt. Plan- och byggkommittén har inhämtat synpunkter och erfarenheter från kommuner angående regional utvecklingsplanering vid en enkätundersökning, och kommunerna anser att den regionala utvecklingsplanen har gett fördjupad kunskap på många områden och att den utgör en användbar referensram för kommunernas planering. Den regionala dialogen många aktörer emellan anses ha varit en läroprocess där aktörer allt mer förstått och lärt sig tänka utifrån ett regionalt perspektiv.⁹⁸

⁹⁸ SOU 2005: 77

Slutsatsernas giltighet

I studien valdes två kompletterande teoretiska synsätt på den påverkan regional utvecklingsplanering kan medföra vilka varit styrande för vad som fångats upp i det empiriska materialet. Det måste här poängteras att verkligheten är mycket mer komplex än dessa två synsätt. De båda valdes ut för att göra studien hanterlig för såväl läsare som författare, och eftersom de var lämpliga för att analysera just regional utvecklingsplanering. Planeringen bygger på frivilliga styrmedel, och de båda infallsvinklarna berör makt genom frivillighet respektive tvång.

Regional samsyn som uttrycks i dokument har studerats i en bred analys där merparten av regionens centrala aktörer undersökts. Slutsatserna från dokumentstudien, att den regionala grönstrukturen definieras som gröna kilar i text och karta av aktörerna, bekräftas dessutom i intervjustudien. Resultatet kan därför generaliseras till att gälla för Stockholmsregionen. Regional samsyn som uttrycks i handling har emellertid enbart undersökts i fyra intervjuer, en för varje aktör men två för kommunerna för att studera såväl en centralt som perifert belägen kommun eftersom exploateringsstrycket varierar från centrum mot periferi. Urvalet var inte slumpmässigt utan strategiskt. Intervjupersoner valdes som antogs vara aktiva i arbetet med regional grönstruktur eftersom det bedömdes som mer givande att intervjua personer som är involverade i arbetet med regional grönstruktur än de som inte är det. Då urvalet är smalt och bäddar för ett positivt resultat kan resultatet inte sägas vara allmängiltigt, men det visar däremot på att det finns tendenser till att regional samsyn kan omsättas i handling.

I studien undersöks Stockholms län landstings regionplaneorgan, men resultaten kan även vara intressanta för andra regionala

organisationer som har liknande styrmedel till sitt förfogande. RTK har mandat att bedriva utrednings- och samordningsverksamhet, vilket huvudsakligen består i att ta fram och kommunicera kunskapsunderlag och att bedriva breda samverkansprocesser. Det finns flera regionala organisationer som arbetar med liknande verksamheter. En av länsstyrelsens uppgifter är att ombesörja kommunerna med planeringsunderlag, vilka exempelvis skulle kunna behandla regional grönstruktur. I Region Skåne har ett grönstrukturprogram tagits fram i samverkan med Skånes kommuner. Det finns även andra organisationer på den regionala nivån som skulle kunna arbeta med regional kunskapsförmedling såsom exempelvis kommunala samverkansorgan eller regionala självstyrelseorgan utöver Region Skåne.

Ofta prioriteras intresseområden såsom infrastruktur, ekonomisk tillväxt eller bebyggelseutveckling framför säkerställande eller utveckling av grönstruktur. Studien är inriktad på regionalt arbete med grönstruktur, men resultaten kan antagligen belysa den regionala utvecklingsplaneringens roll även vad gäller andra sakområden som inte utgör prio ett på kommunens lista, sakområden som kan stå inför en liknande avvägningsproblematik som grönstruktur.

Diskussion

En regional grönstruktur med ett sammanhängande system av grönområden ger bättre förutsättningar för variation av naturtyper och arter och rekreationsmöjligheter för oss människor än en fragmenterad grönstruktur bestående av små områden. Då värdet av större sammanhängande områden inte kan ersättas av flera och små grönområden är det viktigt att beakta grönstrukturens bevarande och utveckling inte enbart ur ett lokalt utan även i ett regi-

onalt perspektiv. Ett regionalt perspektiv på grönstruktur kan bidra till bättre avvägningar i lokala genomförandesituationer, eftersom det kan främja en sammanhängande regional grönstruktur snarare än en fragmenterad sådan.

Ett regionalt perspektiv på grönstruktur kan även bidra till bättre avvägningar i lokala genomförandesituationer genom att det kan medföra gemensamma målbilder kring regional grönstruktur, en gemensam plattform aktörerna kan mötas på. Avvägningar mellan intressen kan därigenom underlättas. Nuvarande regionplanerare för grönstruktur på RTK kommenterar att när RTK deltar i diskussioner om utveckling av grönstruktur så kan en konflikt mildras då fokus skiftar från att handla om exempelvis ”barnens skog” till att handla om ett område som ingår i de gröna kilarna. Blickfältet vidgas från att behandla den lokala skalan där privata, ideella och lokala intressen råder till den regionala skalan med regionala intressen som fler aktörer står bakom.

Lundgren Alm menar att argument kring grönstruktur i översiktsplaner och grönplaner trots välutvecklade kunskaper i stort sett är verkningslösa vad gäller att säkerställa eller utveckla gröna kvaliteter. Hon kommenterar att möjligheten att hävda och utnyttja det grönas förutsättningsskapande struktur blir beroende av den ansvariga planerarens kunskaper och förmåga att övertyga.⁹⁹ I examensarbetet studeras inte kopplingen mellan översiktsplaner eller grönplaner och detaljplaner, utan istället kopplingen mellan regionala kunskapsunderlag och genomförandesituationer. Studien visar att regionala kunskapsunderlag faktiskt kan vara till nytta i genomförandesituationer på så vis att de är till stöd vid argumentation om avvägningar mellan grönstruktur och

⁹⁹ Lundgren Alm (2004-05-17)

andra intressen. Skillnaden mellan en kommunal grönplan eller översiktsplan och ett regionalt kunskapsunderlag eller en regional plan är att den regionala rapporten inte enbart medför kunskap om grönstruktur, utan även (i den studerade regionen) medför en bred uppslutning bakom budskapet vilket ger det legitimitet.

Arbete för att skapa gemensamma regionala målbilder att samlas kring vad gäller grönstruktur bedrivs idag i Stockholmsregionen och i Skåne, men det finns med den nuvarande dynamiska regionala förvaltningsnivån i Sverige möjlighet att i fler regioner arbeta för en regional samsyn på grönstruktur. På den regionala nivån finns i dagsläget utöver länsstyrelserna såväl regionala självstyrelseorgan som kommunala samverkansorgan och dessutom informella regionala samarbeten. I Sverige har den fysiska planeringen och den regionala utvecklingen av tradition varit åtskilda, men bland annat på grund av EU-medlemskapet och deltagandet i *Det regionala utvecklingsperspektivet inom EU* där de båda områdena kombineras närmar sig den fysiska planeringen och den regionala utvecklingen varandra. Arbetet i Stockholmsregionen och Skåne är exempel på att sådant kan ske. Regional grönstruktur skulle i framtiden i större utsträckning kunna behandlas i samband med exempelvis regional utveckling.

Andra tecken som pekar mot att regional grönstruktur i större utsträckning skulle kunna behandlas i olika sammanhang i framtiden är att miljöfrågor fått större uppmärksamhet på den regionala nivån de senaste åren. Ett nationellt råd har inrättats för hållbar utveckling med uppgift att vara pådrivande och stödja lokalt och regionalt arbete med hållbar utveckling, och Naturvårdsverket och Nutek har fått i uppdrag att stärka och utveckla

det regionala hållbarhetsarbetet.¹⁰⁰ Dessutom har arbete inletts i ett antal pilotlän med att ta fram regionala landskapsstrategier som ett led i att uppfylla det nya sextonde miljö kvalitetsmålet om ett rikt växt- och djurliv, något som kan främja ett regionalt perspektiv på grönstruktur.

Det bör i sammanhanget dock även kommenteras att utrednings- och samordningsverksamhet, som framförallt har informativa styrmedel till sitt förfogande, enbart har en viss räckvidd. Kommuner i Stockholmsregionen kommenterade om den regionala utvecklingsplaneringens verksamhet att det är problematiskt att det saknas både resurser (ekonomiska styrmedel) och beslutsstruktur (reglerande styrmedel) för att utvecklingsplanen ska kunna gå från ord till handling. Samtidigt är man klar över motsättningen i förhållande till det kommunala planmonopolet och den ofta förekommande oviljan mot beslut som kan binda kommunerna.¹⁰¹

Nytta av studien

Studien har bidragit med reflektioner kring den påverkan regional utvecklingsplanering kan ha vad gäller utvecklingen av ett läns regionala grönstruktur, och även med reflektioner kring den regionala planeringens / utvecklingens roll i förhållande till grönstruktur.

Examensarbetet har även bidragit till att belysa vilken nytta statskunskap kan bibringa landskapsplanering. Författarens bakgrund inom statskunskap har bidragit med en förståelse för hur

¹⁰⁰ Näringsdepartementet (27/10-05), Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (4/5-05)

¹⁰¹ SOU 2005: 77

svensk förvaltning kan fungera med länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan, kommunala samverkansorgan, kommuner och många andra organisationer. Den har även bidragit med förståelse för hur olika aktörer kan interagera såsom exempelvis RTK, länsstyrelsen i Stockholms län, kommunerna och det ideella nätverket har gjort i Stockholms län. Bakgrunden inom statskunskap har även givit insikt i hur genomförandeprocesser kan gå till. I examensarbetet har detta exemplifierats genom att det studerats vilket genomslag regional utvecklingsplanering kan få. Statskunskap-perspektivet har även bidragit med reflektioner kring vad som kan ge kunskap kraft att nå ut, ett resonemang som förs nedan.

Lite tillspetsat kan man säga att landskapsarkitekter vill säga allt i bilder. Som arkitekt lär man sig genom utbildningen att skissa och på så vis kommunicera idéer med såväl sig själv som med andra. Detta är ett kraftfullt verktyg, vilket studiens resultat har visat på. RTK:s kunskapsunderlag har bidragit till en regional samsyn i länet kring regional grönstruktur. Det är emellertid viktigt att minnas att bilder inte enbart kan få kraft genom att de är pedagogiskt utformade och visuellt tilltalande. På individuell nivå är det därför angeläget att se det egna arbetet med såväl fysisk planering som regional utveckling eller regional utvecklingsplanering i förhållande till omgivningen och planprocessen. Det räcker inte med att ett budskap är väl formulerat för att det ska kunna accepteras, utan dialog, samverkan och läroprocesser, att ta varandras perspektiv, är också viktigt. Med en bred uppslutning bakom ett budskap blir det mer legitimt. På så vis kan argument för balanserade avvägningar mellan grönstruktur och andra intressen ges tyngd och kraft.

Vidare studier

Examensarbetets undersökningar skulle kunna kompletteras med vidare studier. Det vore exempelvis intressant att komplettera intervjustudien om huruvida en regional samsyn omsätts i handling med en bredare intervjuundersökning, där intervjupersoner är slumpmässigt utvalda. Det vore även intressant att studera om en regional samsyn omsatt i handling kan nå så långt som att även påverka juridiskt bindande beslut som tas i genomförandesituationer, exempelvis antagande av detaljplaner, inrättande av områdesskydd eller medgivande av bygglov. Det vore dessutom spännande att undersöka om dessa bindande beslut i sin tur påverkar hur den regionala grönstrukturen utvecklas ute i markerna i form av att grönstrukturen exploateras, säkerställs eller utvecklas. Det vore även intressant att undersöka *hur* den regionala samsynen har genererats och vad det beror på.

KÄLLOR

Interviewer

- Egerö, Ulrika. Stockholms stadsbyggnadskontor, strategiska avdelningen. Planerare. Översiktlig grönsstrukturplanering, naturreservatsbildning och strandskydd. 1996-
- Holmqvist, Inger. Länsstyrelsen i Stockholms län. Utredare. Grönstruktur, massahantering och skärgårdsfrågor. 1996-2000
- Jansson, Karin. Botkyrka kommun, Tekniska förvaltningen, Gatu- och parkenheten. Planerare. 2001-
- Lund Malmros, Bette. Regionplane- och trafikkontoret. Regionplanerare grönsstruktur. 2001-
- Nilsson, Magnus. Naturskyddsföreningen i Stockholms län. Ordförande 1995-2003

Planer och dokument

- Aldrig långt till naturen. Skydd av tätortsnära natur i Stockholmsregionen* (2003) Länsstyrelsen i Stockholms län i samarbete med Regionplane- och trafikkontoret
- Botkyrka kommun (2002) *Översiktsplan 2002*
- Botkyrka kommun (2005) *Aktualitetsförklaring*. Samrådsunderlag
- Danderyds kommun (2005) *Översiktsplan för Danderyds kommun*. Utställningsversion
- Ekerö kommun (2004) *Ny översiktsplan för Ekerö kommun till år 2015 med sikte på 2030*. Samrådshandling
- Haninge kommun (2004) *Översiktsplan 2004 Haninge kommun*
- Huddinge kommun (2001) *Översiktsplan 2000*
- Järfälla kommun (2001) *Översiktsplan 2001*
- Lidingö stad (2002) *Översiktsplan för Lidingö stad*
- Länsstyrelsen i Stockholms län (1996) *Miljöanalys 1996*. Tillgänglig på www.ab.lst.se. Citerad 6/6-06:
http://www.ab.lst.se/templates/InformationPage___4708.asp
- Miljövårdsprogram 2000 Stockholms län* (1999) Länsstyrelsen i

- Stockholms län, Stockholms läns landsting, Kommunförbundet Stockholms län
- Nacka kommun (2002) *Nacka översiktsplan 2002*
- Norrtälje kommun (2004) *Översiktsplan för Norrtälje kommun*
- Nykvarns kommun (2002) *Översiktsplan 2002*
- Nätverket Skydda Storstockholms gröna kilar (2002) *Skydda Storstockholms gröna kilar*. Upprop
- Regionplanekontoret (1985) *En skogsbacken i handen är bättre än tio i skogen*. Regionplanekontoret. Stockholm
- RTK (1989) *Storstockholms gröna bälte*. Regionplane- och trafikkontoret. Stockholm
- RTK (1996) *Grönstrukturen i Stockholmsregionen*. Regionplane- och trafikkontoret. Stockholm
- RTK (2001) *Upplevelsevärden Sociala kvaliteter i den regionalgrönstrukturen*. Regionplane- och trafikkontoret. Stockholm
- RTK (2002) *Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen*. Regionplane- och trafikkontoret. Stockholm
- RTK (2004) *Järvakilen, upplevelsevärden i Stockholmsregionens gröna kilar*. Regionplane- och trafikkontoret. Stockholm
- Salems kommun (2005) *Förslag till översiktsplan för Salems kommun*. Utställningshandling
- Sigtuna kommun (2002) *Översiktsplan 2002*
- Sollentuna kommun (1998 och 2002) *Kommunplan för Sollentuna*. Antagen 1998, aktualitetsförklarad 2002
- Solna stad, Stadsbyggnadsdivisionen (2005) *ÖP 2006. Översiktsplan för dagens och framtidens Solna 2006-2025*. Utställningshandling
- Stockholms stad (1999) *Översiktsplan 1999*
- Sundbybergs stad (2001) *Sundbybergs översiktsplan*
- Södertälje kommun (2004) *Översiktsplan 2004 för Södertälje kommun*
- Tyresö kommun (1998) *Översiktsplan Tyresö kommun 1998*
- Upplands Väsby kommun (2005) *Framtidens Upplands Väsby –*

- "Den moderna småstaden" Strategisk kommunplan 2005–2020. Utställningsversion*
- Upplands-Bro kommun (2002) *Översiktsplan 2000*
- Vallentuna kommun (2001) *Översiktsplan för Vallentuna kommun 2001*
- Vaxholms kommun (1990) *Översiktsplan 90*
- Vaxholms kommun (2000) *Aktualitetsförklaring*
- Värmdö kommun (2003) *Översiktsplan för Värmdö kommun 2003*
- Österåkers kommun (2005) *Österåker - skärgård och stad, översiktsplan 2006. Utställningshandling*

Referenser

- Alvesson och Sköldberg (1994) *Tolkning och reflektion, vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund. Studentlitteratur
- Asplund (1988) 'Planering med ekologisk grundsyn – finns det?' *Plan*. 2. Sid 65-75
- Bachrach och Baratz (1963) 'Decisions and Non-Decisions: An Analytical Framework'. *American Political Science Review*. 57. Sid 641-651
- Blomberg, Hellgren och Stjernberg (1989) 'Vem har makten i ett nätverk?' *Plan*. 1-2. Sid 33-41
- Blomberg, Hellgren och Stjernberg (1992) *Utveckling i nätverk, Komplexa beslutsprocesser vid stora samhällsinvesteringar – exemplen Ringen och Sturegallerian*. Stockholm . Byggforskningsrådet
- Boverket (1994) *Stadens parker och natur*. Karlskrona. Boverket
- Bucht och Persson (1995) 'Grönstruktur i städer och tätorter', utdrag ur PBL-utredningen. *Stad & land*. 127. Alnarp. Movi-um
- Downs (1967) *Inside Bureaucracy*. Boston. Little & Brown
- Dyrberg (1997) *The Circular Structure of Power*. London. Verso
- Emerson (1962) 'Power-Dependence Relations'. *American Soci-*

- ological Review*. 27. Sid 31-40
- Formas (2005) *Spelet om staden*. Stockholm
- Gullberg (2005) 'Penningen, jorden och paragraferna styr', i Formas. *Spelet om staden*. Stockholm
- Hilding-Rydevik, Clement, Bradley och Hansen (2004) *Tools for sustainable regional development*. Stockholm. Nordregio
- Inregia AB (1999) *Hållbar tillgänglighet*. Vägverket och Banverket
- Jacobsen och Thorsvik (1998) *Hur moderna organisationer fungerar*. Studentlitteratur. Lund
- Kvale (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund. Studentlitteratur
- Lag om regionplanering för kommunerna i Stockholms län* (1987:147)
- Lincoln och Kalleberg (1990) *Culture, Control and Commitment. A Study of Work Organizations and Work Attitudes in the United States and Japan*. Cambridge. Cambridge University Press
- Lukes (1974) *Power. A radical view*. London. Macmillan
- Lundgren Alm (2004-05-17) *Utvärdering av vissa ändringar i PBL år 1996*. Chalmers tekniska högskola. Byggd miljö & Hållbar utveckling
- Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (4/5-05) *Nytt råd för hållbar utveckling ska vara pådrivande och stödja arbetet lokalt som regionalt*. Tillgänglig på www.regeringen.se. Citerad 20/4-06: <http://www.regeringen.se/sb/d/119/a/43900>
- Miljöbalk* (1998:808)
- Mintzberg (1979) *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs Prentice-Hall
- Mintzberg (1983) *Power In and Around Organization*. Englewood Cliffs. Prentice-Hall
- Nelson och Wright (1995) *Power and participatory development. Theory and practice*. London. Intermediate Technology
- Nitsch (1998) 'Konsten att informera om miljön'. *Samhälls- och landskapsplanering*. 3. Ultuna. Sveriges lantbruksuniversitet.

- Institutionen för landskapsplanering
- North (1993) *Institutionerna, tillväxten och välståndet*. Kristiansstad. SNS Förlag. Svensk upplaga
- Näringsdepartementet (27/10-05) *Beslut att stärka och utveckla det regionala hållbarhetsarbetet*. Tillgänglig på www.regeringen.se. Citerad 20/4-06: <http://www.regeringen.se/sb/d/119/a/52214>
- O'Reilly (1989) 'Corporations, Culture and Commitment: Motivation and Social Control in Organizations'. *California Management Review*. 31. Sid 9-25.
- Perrow (1986) *Complex Organizations: A Critical Essay*. New York. Random House
- Persson (2006) 'Stadsarkitekten och konsten att böja ett paragraftecken'. *Arkitekten*. 2. Sid 23-24
- Petersson red. (1987) *Maktbegreppet*. Stockholm. Carlsson
- Petersson (2002) *Statsbyggnad. Den offentliga maktens organisation*. Stockholm. SNS Förlag. Tredje upplagan
- Plan- och bygglag* (1987:10)
- Ray (1986) 'Corporate Culture: The last Frontier of Control'. *Journal of Management studies*. 23. Sid 287-297
- Regeringens proposition 2001/02:4. *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*
- Regeringens proposition 2004/05:150. *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*
- Regeringens skrivelse 2001/02:173. *En samlad naturvårdspolitik*
- Region Skåne (18/4-05) *Strategi för en grön struktur i Skåne*. Tillgänglig på www.skane.se. Citerad 20/4-06: <http://www.skane.se/templates/Page.aspx?id=16110>.
- Regionplane- och trafiknämnden (2003-01-01) *Reglemente*
- RTK (2005) *Lokalt självstyre i regioner och storstäder i Europa*. Stockholm. Regionplane- och trafikkontoret
- RTK (2006) *De gröna kilarna över tiden*. Stockholm. Regionplane- och trafikkontoret
- Simon (1971) *Administrativt beteende*. Stockholm. Prisma.

- SOU 1994:36. *Miljö och fysisk planering*
- SOU 2005: 77. Får jag lov? *Om planering och byggande*
- Stockholms stads stadsplanekontor (1945) *Det framtida Stockholm: riktlinjer för Stockholms generalplan*. Stockholm
- Vedung (1982) 'Jämförande metod', i Lindahl red. *Utländska politiska system*. Lund. Dialog. Andra upplagan
- Vedung (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund. Studentlitteratur. Andra upplagan

BILAGA, FRÅGEFORMULÄR

<p>Intervjumall för verksamma inom andra organisationer än RTK</p>	
Forskningsfrågor	Intervjufrågor
<i>Inledande frågor</i>	<p>Berätta om din bakgrund inom organisationen.</p> <p>Berätta om ditt arbete med grönstruktur.</p> <p>Vad är grönstruktur för dig?</p>
<i>Har RTK:s budskap bidragit till att generera en regional samsyn hos länets aktörer gällande regional grönstruktur?</i>	<p>Hur ser du på regional grönstruktur?</p> <p>Skulle du kunna beskriva mer precist vad regional grönstruktur är?</p> <p>Finns det nedskrivet någonstans vad regional grönstruktur är? I dokument från er organisation? I dokument från andra organisationer?</p> <p>Känner du till Regionplane- och trafikkontoret? Har du varit i kontakt med dem? Känner du till deras arbete?</p>

<p><i>Hänvisar aktörer i länet till den regionala samsynen vid diskussioner sinsemellan om den regionala grönstrukturens utveckling?</i></p>	<p>Har du varit i kontakt med personer inom andra organisationer än din vad gäller regional grönstruktur? På vilket sätt då? I vilka sammanhang?</p> <p>Händer det att ni diskuterar regional grönstruktur? Vad diskuterar ni? Hur diskuterar ni? Kan du ge exempel?</p> <p>Hur beskriver du regional grönstruktur inför andra aktörer? Varför då?</p>
<p><i>Avslutande frågor</i></p>	<p>Är det något annat du vill tillägga?</p>

<p>Intervjumall för sacområdesansvarig för grönstruktur inom RTK</p>	
Forskningsfrågor	Intervjufrågor
<i>Inledande frågor</i>	<p>Berätta om din bakgrund inom organisationen.</p> <p>Berätta om ditt arbete med grönstruktur.</p> <p>Vad är grönstruktur för dig?</p>
<i>Vilket budskap har RTK förmedlat genom sin regionala utvecklingsplanering gällande grönstruktur?</i>	<p>Hur har du arbetat med regional grönstruktur?</p> <p>Hur har man tidigare arbetat med regional grönstruktur inom RTK?</p> <p>Vilket budskap har RTK fört fram vad gäller regional grönstruktur?</p> <p>Utgår du från de rapporter som RTK tagit fram vid diskussioner med andra om regional grönstruktur?</p>
<i>Har RTK:s budskap bidragit till att generera en regional samsyn hos länets aktörer gällande regional grönstruktur?</i>	<p>Finns det tecken på att RTK:s budskap om grönstruktur har landat hos andra aktörer?</p> <p>Kan du ge exempel?</p>

<p><i>Hänvisar aktörer i länet till den regionala samsynen vid diskussioner sammellan om den regionala grönstrukturens utveckling?</i></p>	<p>Har du varit i kontakt med personer inom andra organisationer än din organisation vad gäller regional grönstruktur? Vilka då? I vilka sammanhang?</p> <p>Händer det att ni diskuterar regional grönstruktur? Vad diskuterar ni? Hur diskuterar ni?</p> <p>Upplever du att de perspektiv om grönstruktur som du för in i diskussionen påverkar diskussionen? Hur då? Varför tror du att det påverkar?</p>
<p><i>Avslutande frågor</i></p>	<p>Är det något annat du vill tillägga?</p>

